



Tätigkeitsbericht
Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)

2012



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)

Tätigkeitsbericht
Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)

2012

Impressum

© Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

Herausgeber: Nationale Kommission zur Verhütung von Folter,
Bundesrain 20, 3003 Bern
www.nkvf.admin.ch

Redaktion: Sandra Imhof, Geschäftsführerin und Anne Payot
Aus dem Französischen übersetzt.
Layout: grafik.trieb, 2503 Biel/Bienne

Bezugsquelle: BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3000 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Vorwort des Präsidenten	5
1. Kommissionsinterne Angelegenheiten	9
2. Organigramm	13
3. Schwerpunkt 2012: Das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring	17
4. Aktivitäten 2012	27
5. Zusammenarbeit mit Akteuren auf nationaler Ebene	39
6. Internationale Kontakte	43
7. Jahresrechnung 2012	47

Vorwort des Präsidenten

Im Verlauf des Jahres 2012 hat die NKVF weiterhin ihr Kernmandat, die Überprüfung der Orte des Freiheitsentzugs in der Schweiz, wahrgenommen. Um den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen zu überprüfen, hat die Kommission erste «Follow-up-Besuche» durchgeführt und bereits besuchte Anstalten erneut aufgesucht. In mehreren Kantonen wurden ihre Empfehlungen umgehend umgesetzt. In anderen Kantonen musste sie hingegen feststellen, dass die Umsetzung nur zögernd oder gar nicht angegangen wird.

Einige Behörden hatten sich zunächst an der Kritik der NKVF gestossen, anerkannten jedoch in der Folge ihre Berechtigung. In anderen Fällen, die glücklicherweise seltener waren, weigerten sich die zuständigen Behörden kategorisch, auf die Vorschläge der Kommission einzutreten. Zuweilen führten sie dafür finanzielle Gründe an, in anderen Fällen haben sie das Bestehen der beobachteten Problemsituationen gänzlich abgestritten.

Generell betrachtet werden die Feststellungen unserer Kommission weitgehend positiv aufgenommen. Die Veröffentlichung eines Berichts löst in den meisten Fällen kontrastreiche und teilweise gar völlig entgegengesetzte Reaktionen aus: Während die Kritik nach Ansicht der einen zu weit geht, hätte unsere Kommission nach Ansicht der anderen viel strenger sein müssen. Lässt sich daraus möglicherweise schliessen, dass die NKVF jeweils richtig liegt...?

Die Haftbedingungen von Personen mit psychischen Störungen, ein Bereich mit dem sich die NKVF bereits 2011 schwerpunktmässig beschäftigte, müssen von der Kommission weiterhin als sehr unbefriedigend bezeichnet werden. Die Wartelisten der deutschschweizer Anstalten zur Deckung des Bedarfs an Therapiemassnahmen sind zu lang; zurzeit ist nur ein Drittel der benötigten Plätze verfügbar. Doch zumindest existieren einzelne Einrichtungen¹, und diese verfolgen einen vielversprechenden sozio-therapeutischen Ansatz.

Das Konkordat der Westschweiz und des Tessins verfügt hingegen noch immer über keine «geeignete Einrichtung» in diesem Bereich². Die wiederholten Verzögerungen bei der Errichtung des Konkordatzentrums Curabilis, (welches bereits vor Jahrzehnten in Genf hätte eröffnet werden sollen) sind nur schwer nachzuvollziehen. Eine unmittelbare Folge davon ist, dass Personen mit teilweise schweren psychischen Erkrankungen über lange Zeit in Sicherheitszellen (oder «Festhaltezellen», aus denen alle Gegenstände entfernt wurden, die für einen Suizid verwendet werden könnten) untergebracht oder in Hochsicherheitstrakten isoliert werden. Selbstverständlich kann eine solche Umgebung ihre psychische Verfassung nur verschlechtern.

Das Verfahren, das die NKVF für die Organisation ihrer Besuche und die anschliessende Erstellung und Veröffentlichung ihrer Berichte festgelegt hat, ist noch verbesserungsfähig. Zum Beispiel wäre es empfehlenswert, die Besuche der NKVF vermehrt durch den Beizug externer Fachleute, deren Erfahrung in bestimmten spezifischeren Bereichen sehr hilfreich sein könnte (zum Beispiel Alters-einrichtungen), zu bereichern.

Im Nachhinein konnte die Kommission feststellen, dass ihre Empfehlungspraxis in Bezug auf bestimmte Situationen in vergleichbaren Anstalten nicht immer angewendet wurde. Um eine gewisse Kohärenz in der Berichterstattung zu erreichen, hat sie deshalb Überlegungen zu einheitlichen «NKVF-Standards» ange-

¹ Zum Beispiel die Massnahmenzentren Bitzi (St. Gallen), Im Schache (Solothurn) und St. Johannsen (Bern) sowie einige neue spezialisierte Abteilungen, vor allem in den Anstalten Thorberg und Pöschwies.

² Abgesehen von einigen Plätzen, die das sozialtherapeutische Zentrum La Pâquerette im Gefängnis Champ-Dollon anbietet.

stellt. Diese Standards, die gegenwärtig erarbeitet werden, sollen die Feststellungen umfassen, die im Rahmen von früheren Besuchen gemacht wurden. Zudem werden diese die verschiedenen Empfehlungen, Texte und Erlasse des Europarats (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter, Europäische Strafvollzugsgrundsätze usw.) sowie weiteres «soft law» und die Rechtsprechung des Bundesgerichts aufgreifen, welche in der vorliegenden Materie anwendbar sind. Aufgeführt werden auch die Verpflichtungen, die sich aus den verschiedenen Bundesgesetzen ableiten. Sobald die definitive Fassung der NKVF-Standards vorliegt, beabsichtigt die Kommission diese auf ihrer Website veröffentlichen, um sie allen interessierten Personen zugänglich zu machen.

Ab 2010 hatte die NKVF beschlossen, in Form einer «Kurzuntersuchung» an einigen Sonderflügen teilzunehmen. Die Kommission setzte sich in der Folge eingehend mit der Frage der Opportunität der Überwachung des gesamten Ablaufprozesses der Sonderflüge auseinander und kam zum Schluss, dass sie im Rahmen der Kommissionstätigkeit das Monitoring aller zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg aus der Schweiz garantieren wolle. Diese Überwachung ist in der Rückführungsrichtlinie vorgesehen.

Abgesehen vom erheblichen Mehraufwand³, stellt das ausländerechtliche Vollzugsmonitoring ein schwieriges Unterfangen dar und wirft aus Sicht der Kommission verschiedene ethische Fragen auf. Annähernd alle Nichtregierungsorganisationen, die im Menschenrechtsbereich tätig sind, lehnten den angebotenen Auftrag der Bundesbehörden ab. Der vorliegende Auftrag ist anspruchsvoll und heikel, da er einzelne Aspekte der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung tangiert.

Die medizinischen Probleme, die bei lang anhaltender Zwangsanwendung bei rückzuführenden Personen mit renitentem Verhalten auftreten können, stellen eine ernstzunehmende Problematik dar. Etliche Berufsvertreter aus dem Gesundheitswesen sind gar der Ansicht, Ärztinnen und Ärzte sollten nicht durch ihre

³ Entsprechend wurde das Budget der NKVF praktisch verdoppelt.

Anwesenheit an Bord Flüge der Vollzugsstufe 4 unterstützen. Da sich die Weiterführung von multidisziplinären Überlegungen aufdrängt, hat die NKVF als Begegnungs- und Austauschplattform, ein aus behördlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammengesetztes Forum, geschaffen (siehe unten).

Die in den letzten 30 Jahren erarbeiteten Patientenrechte sind auch für Personen im strafrechtlichen oder administrativen Freiheitsentzug anwendbar. Die Kommission hat mit Erstaunen festgestellt, dass dies einigen Ärztinnen und Ärzten keineswegs klar ist. Insbesondere ein grosser Teil von Ärzten und Ärztinnen, welche mit der medizinischen Betreuung auf Sonderflügen betraut sind, hat vergessen, dass nicht nur sie über den Einsatz von Medikamenten «im Interesse der Patientinnen und Patienten» entscheiden. Sind die Letzteren urteilsfähig, haben sie das Recht, die vorgesehene «Behandlung» abzulehnen⁴, auch wenn diese Behandlung den Sicherheitskräften manchmal die Arbeit erheblich erleichtern könnte. In Bezug auf die Anwendung von Zwangsmassnahmen auf Sonderflügen geniesst die Schweiz leider nicht den besten Ruf. In zahlreichen europäischen Ländern erfolgt die Rückführung von Personen ohne Bleiberecht in das jeweilige Herkunftsland ohne Einsatz von Zwangsmassnahmen. Weitere Fortschritte sind also nötig.



Jean-Pierre Restellini,
Präsident

⁴ Erst recht die Injektion von Neuroleptika oder gar eines Anästhetikums.

Kommissionsinterne Angelegenheiten

1

Die Zusammensetzung der NKVF hat sich 2012 nicht geändert. Im Verlauf des Jahres trafen sich die zwölf Mitglieder fünf Mal im Rahmen von Plenarversammlungen.

Das Sekretariat der NKVF wurde durch einen wissenschaftlichen Mitarbeiter im Beschäftigungsgrad von 60% und eine Hochschulpraktikantin verstärkt. Ausserdem wurden zwölf unabhängige Beobachterinnen und Beobachter angestellt, welche seit August 2012 die zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg begleiten.

Die NKVF hat im Berichtsjahr ihr Geschäftsreglement neu überarbeitet. Parallel dazu hat sie Überlegungen zu ihrer strategischen Ausrichtung, ihren Arbeitsschwerpunkten und zur Notwendigkeit angestellt, bestimmte Abläufe zu vereinheitlichen. Im Rahmen ihrer jährlichen Retraite im Oktober wurden ein Strategieplan mit den mittel- und langfristigen Zielen verabschiedet und die Themenschwerpunkte festgelegt. Ausgehend von den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen und den Standards des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hat die Kommission zudem eigene Standards erarbeitet, die auf die Gegebenheiten in der Schweiz abgestimmt sind.

Strategische Ausrichtung

Die Kommission hat neun Ziele festgelegt, die langfristig (innerhalb von zehn Jahren) erreicht werden sollen.

Strategische Ziele (Extern):

- Die NKVF ist ein unabhängiges Präventionsorgan im Sinne von Art. 18 OPCAT.
- Die NKVF wird als kompetenter und glaubwürdiger Akteur im Bereich der Folterprävention wahrgenommen.
- Die Empfehlungen der NKVF betreffend die Situation der Personen im Freiheitsentzug werden von den Behörden anerkannt und umgesetzt.
- Die Empfehlungen der NKVF zu gesetzlichen Vorlagen werden umgesetzt.
- Die Arbeit der NKVF ist anerkannt und in der Öffentlichkeit bekannt.

- Die NKVF pflegt Kontakt zu relevanten Ansprechpartnern auf nationaler und internationaler Ebene.

Strategische Ziele (Intern):

- Die Umsetzung des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings ist evaluiert.
- Die internen Strukturen der NKVF ermöglichen eine effiziente Funktionsweise.
- Die finanziellen und personellen Ressourcen der NKVF ermöglichen eine qualitativ hochstehende Arbeit.

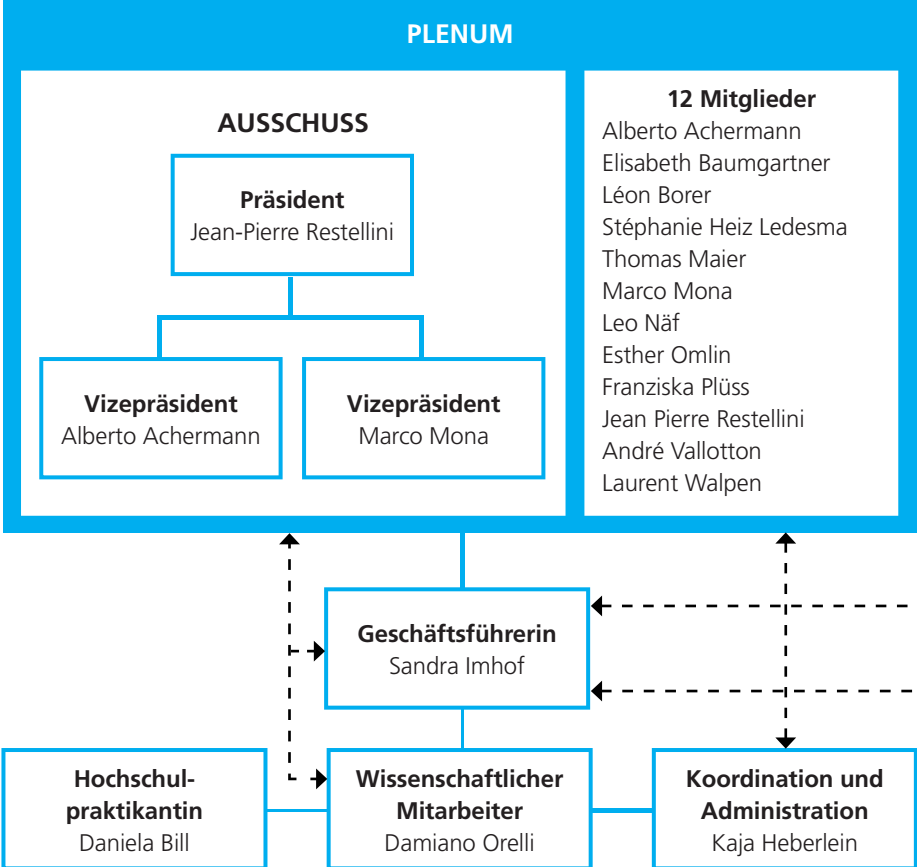
Standards für den Freiheitsentzug

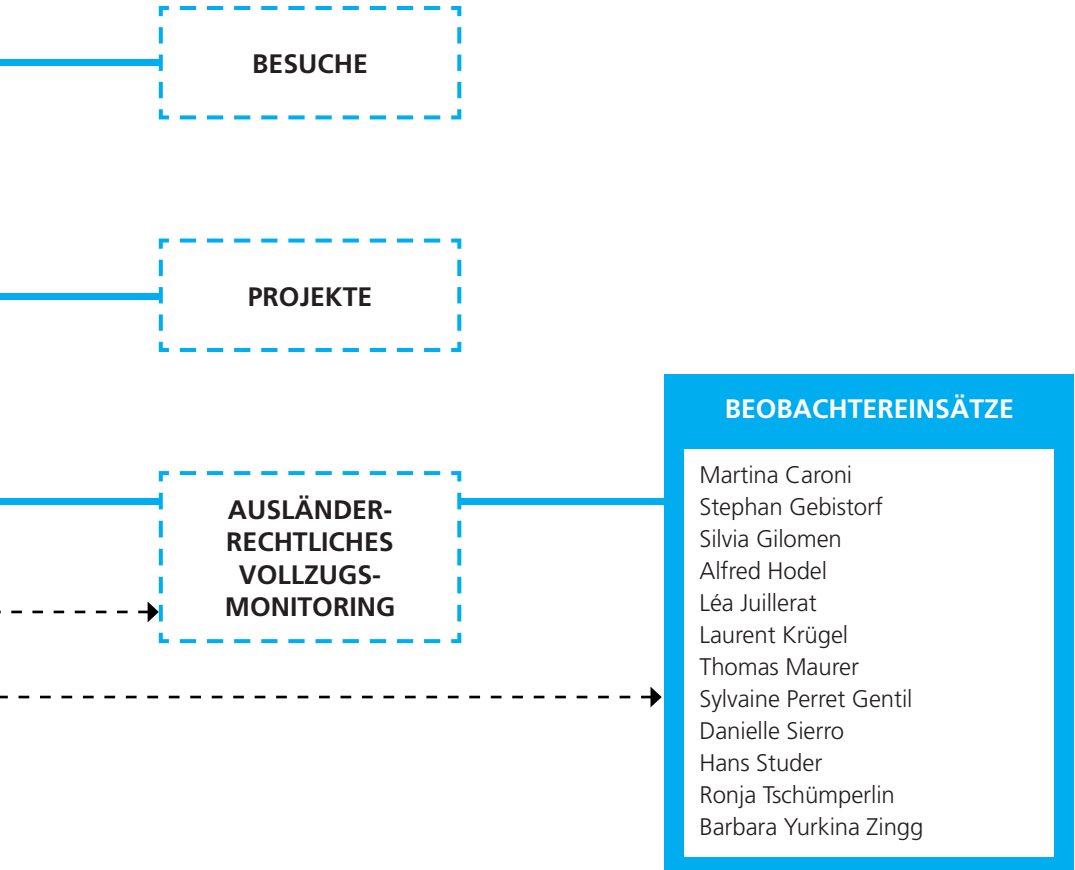
Ausgehend von ihren bisherigen Beobachtungen hat die NKVF begonnen, eigene Standards zu erarbeiten, die ihr bei den Anstaltsbesuchen als Leitlinien dienen sollen. Diese Standards stützen sich weitgehend auf die internationalen Normen im Bereich des Freiheitsentzugs, namentlich auf die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, die Standards des CPT, weiterer Vertragsorgane von Übereinkommen der Vereinten Nationen, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sowie «soft law» ab. Zudem berücksichtigen die Standards der NKVF die schweizerische Gesetzgebung und die Rechtsprechung des Bundesgerichts.

Diese Standards sollen einen nationalen Rahmen schaffen, der die einschlägigen internationalen Normen konkretisiert und den Besonderheiten der verschiedenen Haftformen anpasst, die im Schweizerischen Strafgesetzbuch vorgesehen sind (Untersuchungshaft, Strafvollzug, ausländerrechtliche Administrativhaft, Massnahmenvollzug, Verwahrung usw.). Die Kommission beabsichtigt, diese auf der Internetsite der Kommission zu veröffentlichen.

Organigramm

2





Schwerpunkt 2012: Das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring

3

3.1 Einleitung

Die vom Europäischen Parlament 2008 verabschiedete Rückführungsrichtlinie⁵ sollte eine Vereinheitlichung der Rückführungspraxis durch die Schaffung eines normativen Rahmens auf europäischer Ebene ermöglichen⁶. Sie bezweckte u.a. den Erlass einheitlicher Bestimmungen für die Anwendung von Zwangsmassnahmen, die Inhaftierung und die geltenden Haftbedingungen in der Ausschaffungshaft, an denen sich alle Mitgliedstaaten bei der freiwilligen oder zwangsweisen Rückführung illegal anwesender Drittstaatsangehöriger zu orientieren haben. Die Rückführungsrichtlinie macht den Mitgliedstaaten aber auch klare Vorgaben bezüglich der Einhaltung grundrechtlicher Mindestgarantien, die bei Rückführungen auf dem Luftweg zwingend einzuhalten sind.

Von zivilgesellschaftlicher Seite ertete die Richtlinie vorwiegend Kritik, insbesondere weil die Mitgliedstaaten die darin enthaltenen menschenrechtlichen Garantien aufs Notwendigste beschränkt haben. Auch ging die Richtlinie aus Sicht der Zivilgesellschaft einher mit einer zunehmenden Verschärfung der Praxis im Wegweisungsbereich, weshalb sie von einigen Kritikern gelegentlich auch als «Richtlinie der Schande» bezeichnet wurde⁷.

Es ist festzuhalten, dass die Rückführungsrichtlinie in einem gesellschaftspolitisch sehr heiklen Bereich erstmals einen für alle Mitgliedstaaten verbindlichen normativen Rahmen geschaffen hat, der auch rechtstaatliche Grundsätze, namentlich das Verhältnismässigkeitsprinzip für die Rückführungen auf dem Luftweg konkretisiert hat. Die Rückführungsrichtlinie schafft deshalb positive Anreize für alle Mitgliedstaaten, sich an diese Mindestgarantien zu halten.

Als besonders positiv zu werten ist die in Art. 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie verankerte Pflicht, wonach die Mitgliedstaaten ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen schaffen sollen. Was unter einem wirksamen System zu verstehen ist, wird

⁵ EG-Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG des europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008, ABl. L 348, S. 98ff. (Rückführungsrichtlinie, RRL).

⁶ Mit dem Ziel, die Rückführungen aller europäischen Mitgliedstaaten gemäss EU-Standards zu vereinheitlichen, beschloss der Europäische Rat bereits 2004, einen Europäischen Rückführungsfonds einzurichten, der dieses Vorhaben fördern sollte.

⁷ <<http://www.statewatch.org/news/2007/apr/eu-expulsion-sw-analysis-1.pdf>>.

in der Richtlinie jedoch nicht hinreichend präzisiert. Dass die Rückführungen auf dem Luftweg einer unabhängigen Überwachung unterstehen sollen, geht auf eine langjährige Forderung zivilgesellschaftlicher Organisationen zurück, die im Anschluss an einzelne Todesfälle⁸ beharrlich an die Mitgliedstaaten gerichtet wurde.

Bereits das Ministerkomitee des Europarates verabschiedete 2005 im Rahmen der «Twenty Guidelines on Forced Return⁹» eine entsprechende Empfehlung zur Einrichtung eines unabhängigen und effektiven Überwachungsmechanismus. Diese als «soft law» bekannten Richtlinien blieben aufgrund ihres fehlenden rechtlich zwingenden Charakters in der Praxis weitgehend unbeachtet. Im Unterschied dazu steht die für alle Mitgliedstaaten im Schengenraum verbindliche Rückführungsrichtlinie, welche auch für die Schweiz als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands Geltung erlangt hat¹⁰.

Durch die Präsenz neutraler Beobachter soll die Überwachung der Rückführungen u.a. bezwecken, dass die Rückführung rechtmässig durchgeführt und Zwangsmassnahmen «unter gebührender Berücksichtigung der Menschenwürde und körperlichen Unversehrtheit des betreffenden Drittstaatsangehörigen angewandt werden»¹¹. Sie dient deshalb primär dem Schutz der rückzuführenden Person, trägt aber gleichzeitig auch zur Entlastung der Behörden und zu mehr Transparenz in einem gesellschaftspolitisch heiklen von öffentlichem Interesse geprägten Bereich bei.

3.2 Unabhängige Rückführungsbeobachtung: Stand der Umsetzung

Eine im Jahr 2011 vom *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) durchgeführte Studie¹² zeigt, dass 20

⁸ <<http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/ausschaffungshaefling-am-flughafen-gestorben-1.5247312>
<<http://www.guardian.co.uk/uk/2012/jan/26/deportation-techniques-mps-warn>>.

⁹ <http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf>.

¹⁰ Ziff. 29 RRL.

¹¹ Art. 8 Abs. 4 RRL.

¹² <http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/ECHOMEREINTEGRATION_Final-January_2012.pdf#zoom=100>.

europäische Staaten¹³ bereits einen solchen Überwachungsmechanismus eingerichtet haben, während vier Staaten zum Zeitpunkt der Untersuchung offenbar dabei waren, ihre gesetzlichen Grundlagen danach auszurichten. In sechs Staaten¹⁴ war zum Zeitpunkt der Veröffentlichung noch keine solche Überwachung in Gange bzw. geplant.

Ein kurzer Vergleich der einzelnen Überwachungsmechanismen weist hingegen auf fundamentale Unterschiede in der Umsetzung der Rückführungsbestimmungen hin. Während in einigen Ländern (Belgien, Luxemburg) die Überwachung beispielsweise durch staatliche Behörden sichergestellt wird, wird sie in anderen Ländern (Deutschland, Frankreich, Polen) fast ausschliesslich von zivilgesellschaftlichen Organisationen wahrgenommen. Eine dritte Form der Überwachung in Ländern wie Spanien, Norwegen und Litauen erfolgt über nationale Ombudsstellen. Darunter gibt es einige Mischformen. So beispielsweise in Österreich, wo ein aus behördlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bestehender Menschenrechtsbeirat¹⁵ zusammen mit dem Verein Menschenrechte Österreich¹⁶ die Rückführungen gemeinsam überwacht.

Der grösste Teil der Überwachungsmechanismen konzentriert sich vorwiegend auf die Phase vor der Rückführung sowie auf die Vorbereitungen der rückzuführenden Personen vor dem Abflug, sogenannte Bodenvorbereitung. In Deutschland und Frankreich dürfen die Beobachtenden beispielsweise den Flug nicht begleiten. Diese Möglichkeit haben im Gegenzug Beobachtende in acht europäischen Staaten (Belgien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweiz, Spanien), wo die gesamte Rückführung, inklusive Flugbegleitung, Bestandteil der Überwachung ist.

Die Studie vergleicht die einzelnen Mechanismen auch in Bezug auf ihre Unabhängigkeit und Effizienz und stellt dabei erhebliche

¹³ Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slowenien, Spanien, Tschechien.

¹⁴ Bulgarien, Griechenland, Island, Italien, Malta, Schweden, Slowakei, und United Kingdom.

¹⁵ <<http://www.menschenrechtsbeirat.at/menschenrechte/menschenrechtsbeirat>>.

¹⁶ <<http://www.verein-menschenrechte.at/menschenrechtsbeobachter.html>>.

Unterschiede fest. In einigen Staaten (Dänemark, Deutschland, Liechtenstein, Litauen, Rumänien) werden die Überwachungsorgane nicht systematisch und frühzeitig über geplante Rückführungsoperationen informiert, was den Einsatz der Beobachter und Beobachterinnen und folglich die Effizienz der Überwachung stark beeinträchtigt. In Luxemburg und Tschechien ist es den Beobachtern und Beobachterinnen untersagt, sich mit den rückzuführenden Personen zu unterhalten und in Deutschland, Luxemburg und Polen haben die Überwachungsorgane keinen Zugang zu den persönlichen Akten der rückzuführenden Personen. In Belgien, Frankreich und Ungarn können die Beobachter und Beobachterinnen hingegen in den Rückführungsprozess intervenieren, wobei unklar ist, wie weitreichend diese Kompetenz wirklich ist. Bei allen anderen Überwachungsorganen beschränkt sich die Aufgabe auf die Beobachtung und Berichterstattung des gesamten Rückführungsprozesses.

Die Studie des ICMPD kommt zum Schluss, dass Überwachungsorgane behördenunabhängig sein sollten, um wirklich effektiv zu sein. Zudem sollten sie jeweils unverzüglich über sämtliche geplanten Rückführungen informiert werden und Zugang zu allen für die Rückführung relevanten Dokumenten haben. Auch sollten gemäss Rückführungsrichtlinie alle Etappen einer Rückführung von unabhängigen Beobachtern und Beobachterinnen abgedeckt sein. Überwachungsmechanismen sollten ausserdem über genügend finanzielle Ressourcen verfügen, damit sie ihre Aufgabe korrekt wahrnehmen können. Der ständige Dialog mit den Behörden und der Austausch über die getätigten Beobachtungen stellen zudem eine weitere Voraussetzung für ein effektiv funktionierendes Überwachungssystem dar.

3.3 Rückführungsbeobachtung: Das Beispiel Deutschland

Wie bereits erwähnt, wird die Rückführungsbeobachtung in einigen Ländern durch zivilgesellschaftliche Akteure wahrgenommen. Interessant ist in diesem Zusammenhang das deutsche Modell der Abschiebungsbeobachtung, welches seit 2001 am Flughafen Düsseldorf, seit 2006 in Frankfurt a. M. und seit 2010 auch in Hamburg umgesetzt wird. Das System beruht auf einer systematischen, aber informellen Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und

behördlichen Institutionen, namentlich der Bundespolizei. Neben den Beobachtenden, die bei Rückführungen an den Flughäfen anwesend sind, wurden begleitende Gesprächsforen eingerichtet. Die Rückführungsbeobachtung erfolgt auf der Grundlage des Auftrags dieser Foren denen die Beobachtungsstellen berichtspflichtig sind. Diese Gremien setzen sich aus Vertretern von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen und Organisationen sowie der Kirchen zusammen. Die Foren haben den Auftrag, den Bericht der Beobachtung entgegenzunehmen und eventuelle Vorkommnisse oder Missstände zu diskutieren. Dabei haben die Foren keine dienst- oder fachaufsichtsrechtlichen Kompetenzen. Sie verstehen sich als Gesprächsforen, in denen problematische Sachverhalte erklärt und geklärt werden können. Trotzdem können die Foren Verbesserungsvorschläge für den zukünftigen Vollzug von Rückführungen machen.

Hervorzuheben gilt es bei diesem Modell insbesondere den informell institutionalisierten, regelmässigen Dialog zwischen der Zivilgesellschaft und den Behörden im Rahmen dieser Gesprächsforen. Die Schwächen dieses Modells liegen eindeutig in der informellen Zusammenarbeit mit den Behörden und dem für sie einhergehenden unverbindlichen Charakter. Vermutlich ist auch die Tatsache, dass den Beobachtern und Beobachterinnen kein vollständiger Zugang zum gesamten Rückführungsprozess, inklusive relevanter Informationen und Unterlagen, gewährt wird, auf diese mangelnde Verbindlichkeit der Behörden zurückzuführen.

3.4 Umsetzung der Rückführungsrichtlinie in der Schweiz: Das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring

In der Schweiz wurde die Rückführungsrichtlinie durch den Bundesbeschluss vom 18. Juni 2010 weitgehend übernommen¹⁷. Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat die Überwachung der

¹⁷ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der EG-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands).

Rückführungen auf dem Luftweg in Art. 71a Ausländergesetz (AuG)¹⁸ konkretisiert und durch die Anpassung der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung (VVWA)¹⁹, die Überwachungsmodalitäten der Rückführungen auf dem Luftweg detailliert geregelt (Art. 15 lit. f-i).

Das Bundesamt für Migration (BFM) setzte das ausländerrechtlich vorgesehene Vollzugsmonitoring ohne Verzug um. Bereits 2010 wurden einzelne zivilgesellschaftliche Organisationen, namentlich das Schweizerische Rote Kreuz, angefragt. Die Idee der Umsetzung dieses Auftrags erregte jedoch bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren kaum Interesse, da die Praxis der Rückführungen für viele Organisationen im Grundsatz kritisch beurteilt wird. Auch die NKVF wurde 2010 für diesen Auftrag in Betracht gezogen, lehnte diesen aber vorerst ab.

Nach einer öffentlichen Ausschreibung erklärte sich schliesslich der Evangelische Kirchenbund (SEK) in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) bereit, eine Pilotphase durchzuführen. Ab Juli 2011 wurden sodann auch 5 Beobachter und Beobachterinnen gewählt und im Rahmen des Vollzugsmonitorings eingesetzt. Bis Dezember 2011 beobachteten sie insgesamt 10 Flüge. Ihre Feststellungen und Empfehlungen wurden in einem im März 2012 veröffentlichten Bericht zusammengefasst²⁰. Ende 2011 stand jedoch fest, dass weder der SEK noch die SFH den Auftrag in dieser Form weiterführen würden. Dies führte zu einer erneuten Anfrage der NKVF durch das BFM.

Die NKVF beobachtete die Umsetzung der Pilotphase aus nächster Nähe und begleitete bereits im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags 2011 einige Sonderflüge. Sie veröffentlichte sodann auch

¹⁸ Art. 71a AuG Überwachung von Ausschaffungen.

¹ Der Bundesrat regelt das Verfahren und die Zuständigkeiten zur Überwachung von Ausschaffungen.

² Er kann Dritte mit Aufgaben im Rahmen der Überwachung von Ausschaffungen betrauen.

¹⁹ SR 142.281.

²⁰ Pilotprojekt «Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring». Unabhängige Beobachtung von Sonderflügen. Tätigkeitsbericht vom 13. März 2012. <http://www.sek-feps.ch/sites/default/files/media/pdf/themen/migration/120320_T-tigkeitsbericht_final_de.pdf>.

im Dezember 2011 einen ersten Bericht und richtete erstmals Empfehlungen an die Vollzugsbehörden²¹. Auf dieser Grundlage hat die Kommission im Februar 2012 unter Vorbehalt der notwendigen Finanzierung entschieden, das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring nicht als Auftragnehmerin des BFM, aber gestützt auf ihren gesetzlichen Auftrag wahrzunehmen.

Auf der Grundlage von Art. 2 lit. a des Bundesgesetzes über die Kommission zur Verhütung von Folter²² obliegt es ihr, die Situation von sämtlichen Personen im Freiheitsentzug zu überprüfen. Im Rahmen einer zwangsweisen Wegweisung ist rückzuführenden Personen, zumindest vorübergehend, die Freiheit entzogen, weshalb die Überprüfung der Behandlung dieser Personen auch in den materiellen Zuständigkeitsbereich der Kommission fällt.

Zur Erfüllung ihrer Aufgabe ist die Kommission auf der Grundlage von Art. 8 des Bundesgesetzes zudem befugt, unbeschränkter Zugang zu den für ihre Aufgabe relevanten Dokumenten und Informationen zu erhalten. Dies beinhaltet konkret den Zugang zu Identität und Aufenthalt der rückzuführenden Personen, aber auch Informationen über ihren gesundheitlichen Zustand und, sofern vorhanden, zu strafrechtlichen oder anderweitig relevanten Angaben über die Personen. Natürlich ist die Kommission aber auch an sämtliche datenschutzrechtliche Vorgaben gemäss Bundesgesetz über den Datenschutz gebunden. Nichtsdestotrotz verfügt sie in Art. 10 des Bundesgesetzes auch in diesem Bereich über ein uneingeschränktes Recht, schützenswerte Personendaten zu bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich ist und diese Daten die Situation von Personen im Freiheitsentzug betreffen. Folglich kann die Kommission auch medizinische Akten der rückzuführenden Personen einsehen, sofern diese einschlägige Rückschlüsse auf die Behandlung dieser Personen ermöglichen. Für die Umsetzung des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings verfügt die Kommission deshalb über eine starke gesetzliche Grundlage, welche ihr die notwendigen formellen Kompetenzen einräumt.

²¹ Bericht der NKVF an das EJPD und die KKJPD betreffend die Rückführungen auf dem Luftweg, November 2011. <http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/berichte%202011/111130-ber-rueckfuehrung_luftweg-d.pdf>.

²² SR 150.1.

Für die Begleitung der Sonderflüge hat die Kommission 2012 einen Beobachterpool mit 12 Experten und Expertinnen eingesetzt. Diese begleiten sämtliche Phasen der Rückführungen und erstatten der Kommission anschliessend schriftlich Bericht über ihre Beobachtungen. Die Kommission sammelt alle Beobachtungen und leitet daraus Empfehlungen ab, die sie im Rahmen eines institutionalisierten Fachdialogs mit den Vollzugsbehörden regelmässig diskutiert. Somit ist gewährleistet, dass dringende Anliegen direkt an die Vollzugsbehörden weitergeleitet werden und diese gegebenenfalls entsprechende Massnahmen treffen können.

Schliesslich hat sich das Schweizer Modell des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings vom Erfolg der deutschen Gesprächsforen beeinflussen lassen, weshalb die NKVF ein Forum geschaffen hat, an dem sowohl zivilgesellschaftliche Organisationen als auch Vertreter der Vollzugsbehörden beteiligt sind. Das Forum hat die Funktion eines «sounding boards» inne, verfügt über keine Weisungskompetenz und gibt auch keine Empfehlungen ab. Hingegen werden im Rahmen des Forums die von der Kommission gemachten Feststellungen und Empfehlungen offen diskutiert und von allen Akteuren kritisch beleuchtet. Auch thematisch relevante Schwerpunkte sind Bestandteil der Diskussionen und sollen durch das spezielle Know-how der einzelnen Akteure ergänzt werden. Die Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteure an der Diskussion betreffend die Rückführungen soll schliesslich bezwecken, dass mehr Transparenz in einem gesellschaftspolitisch heiklen Bereich geschaffen wird.

Aktivitäten 2012

4

Im Verlauf ihres dritten Tätigkeitsjahres hat die NKVF ihre Kontakte zu den Bundes- und Kantonsbehörden weiter ausgebaut und ihren Dialog mit den Haftanstalten zu Fragen des Freiheitsentzuges weitergeführt. Im Berichtsjahr wurde den zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg sowie der Anwendung von Zwangsmassnahmen, insbesondere der Zwangsmedikation besondere Beachtung geschenkt. Mit dem Ziel, dass diese Massnahmen im Rahmen von Rückführungen verhältnismässig eingesetzt werden.

4.1 Besuche an Orten des Freiheitsentzugs

2012 führte die Kommission ihre Besuche in Haftanstalten weiter und unterhielt sich dabei jeweils mit der Anstaltsleitung, den Insassen und dem Personal sowie mit allen weiteren Personen, die ihr zweckdienliche Angaben machen konnten. Zu jedem Besuch wird ein Bericht mit Feststellungen und Empfehlungen erstellt, der sich an die kantonalen Behörden richtet. Im Berichtsjahr besuchte die NKVF insgesamt zehn Haftanstalten. In zwei Fällen handelte es sich um Follow-up-Besuche, in der Absicht die Umsetzung der Empfehlungen zu überprüfen.

Zwischen März 2011 und März 2012 besuchte die Kommission auch die vier grössten Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) des Bundes in Basel, Chiasso, Kreuzlingen und Vallorbe. Besucht wurden zudem das Transitzentrum am Flughafen Genf und die Zivilschutzunterkunft in Biasca, in der Asylsuchende untergebracht sind. Im Juli reichte die NKVF dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement einen Bericht über die EVZ ein. Darin wird festgehalten, dass der Gesamteindruck positiv und die Infrastruktur für kurzzeitige Aufenthalte zumutbar sei. Die Kommission empfahl jedoch insbesondere, die Betreuungsbedingungen durch die Einführung von Standards schweizweit zu harmonisieren, die Beschäftigungsmöglichkeiten für die Asylsuchenden zu verbessern und in jedem Zentrum eine medizinische Fachperson anzustellen. Ausserdem empfahl sie, die Verfahren im Bereich der Disziplinar-massnahmen zu klären, und ein Register einzuführen, um alle ausgesprochenen Sanktionen transparent festzuhalten.

Nachfolgend sind die besuchten Anstalten oder EVZ nach Kanton sowie die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen aufgeführt, welche die Kommission bei ihrem Besuch gemacht hat.

Kanton Aargau

Die NKVF begrüsst die zahlreichen Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten, die in der Justizvollzugsanstalt Lenzburg angeboten werden. Kritisch beurteilt sie hingegen die zu restriktive Hausordnung, vor allem in Bezug auf telefonische Kontakte. Die Leibesvisitationen mit Überprüfung des Analbereichs sind aus Sicht der Kommission unwirksam und erniedrigend, weshalb darauf verzichtet werden sollte.

Kanton Basel-Stadt

Das Basler EVZ ist für die Aufnahme von 320 Personen vorgesehen. Anlässlich des Besuchs der NKVF waren dort 485 Personen untergebracht, zumeist in Sechs- oder Zwölfbettzimmern. Positiv hervorzuheben ist, dass Familien nach Möglichkeit nicht getrennt werden, und dass Mütter mit Säuglingen in Zweibettzimmern untergebracht werden. Die Leitung des Zentrums gab an, Massnahmen zur Verbesserung der sehr schlechten Luftqualität in den Räumen treffen zu wollen. Die Kommission begrüsst auch, dass für 2013 bauliche Verbesserungen geplant sind.

Kanton Bern

Die Anstalten Thorberg und vor allem ihre kürzlich eröffnete Therapieabteilung hinterliessen bei der Kommission insgesamt einen positiven Eindruck. Die NKVF empfahl jedoch der Anstaltsleitung, ein internes Reglement für die Nutzung der Überwachungszelle zu erlassen und ein Register zur Dokumentation zu erstellen. Insbesondere sollte die Dauer genau festgelegt und überprüft werden. Auch stellte sich die Kommission die Frage, ob der als zu klein bezeichnete Spazierhof sich nicht vergrössern lässt, namentlich durch die Einrichtung eines zusätzlichen Spazierhofes im Aussenbereich der Anstalt. Schliesslich empfahl sie der Anstaltsleitung, den Vollzugsplan als Instrument systematischer einzusetzen.

2012 führte die NKVF zwei Nachfolgebesuche in der Frauenstrafanstalt Hindelbank durch. Sie richtete ein besonderes Augenmerk auf die Frauen im Hochsicherheitsbereich. Obwohl die NKVF auf die schädlichen Auswirkungen einer lang anhaltenden Einzelhaft bereits in ihrem Erstbericht hingewiesen hatte, schien die Situation gegenüber dem ersten Besuch im Juni 2010 praktisch unverändert. Anlässlich des zweiten Follow-up-Besuchs im Juli 2012 stellte die NKVF hingegen einige Verbesserungen fest. Die Anstaltsleitung teilte ihr beispielsweise mit, dass eine dieser Frauen in eine psychiatrische Klinik verlegt wurde und für die andere Insassin eine Lockerung der Sicherheitsmassnahmen stattgefunden habe. Die Kommission begrüsst es, dass zwischenmenschliche Kontakte nicht mehr ausschliesslich durch Gitterstäbe erfolgen und dass die betroffene Insassin eine Therapie beginnen konnte.

Kanton Genf

Die NKVF besuchte das Gefängnis Champ-Dollon, das Ausschaffungsgefängnis Frambois und das Transitzentrum am Flughafen Genf.

Die 376 Plätze des Untersuchungsgefängnisses Champ-Dollon waren anlässlich des Besuchs mit 671 Inhaftierten belegt, was einer Belegung von fast 200% entspricht²³. Die kürzlich vom Regierungsrat gefällten Entscheide, insbesondere die Verdoppelung der Aufnahmekapazität der Anstalt bis 2017, sind vorbehaltlos zu begrüssen. Zwischenzeitlich müssen jedoch nach Ansicht der Kommission dringend Massnahmen zur Verbesserung der materiellen Haftbedingungen getroffen werden. Zudem empfiehlt die Kommission, auf die Raumhygiene zu achten und die Trennung der Geschlechter gemäss Konkordatsregelung umzusetzen.

Die Kommission betrachtet das Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft in Frambois, wo die Anzahl Plätze 2013 erhöht werden soll, als gutes Beispiel im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Angesichts des nicht strafrechtlichen

²³ Im April 2013 wurde gar die Grenze von 800 Inhaftierten überschritten.

Charakters dieser Haftform wird den Insassen ein möglichst freies Haftregime gewährt. Allerdings sollten nach Ansicht der NKVF bestimmte interne Abläufe formell festgelegt werden; empfohlen wird insbesondere die Einführung eines Registers für die Nutzung der Sicherheitszelle.

Als beunruhigend erachtet die NKVF hingegen die Aufenthaltsbedingungen im Transitzentrum am Flughafen Genf: Angesichts der begrenzten Platzverhältnisse kommt dieses Zentrum einem Gefängnis gleich und ist deshalb vor allem für die Aufnahme von Frauen mit Kindern höchst ungeeignet. Die Kommission empfiehlt, Familien ins EVZ Vallorbe zu verlegen, dem das Transitzentrum formell angegliedert ist, und dafür zu sorgen, dass die Kinder die Schule besuchen können.

Kanton Tessin

Die Infrastruktur des EVZ Chiasso wurde als veraltet eingestuft, weshalb die Kommission dem BFM eine umfassende Sanierung nahelegte. Nach Ansicht der NKVF eignet sich dieses Zentrum nicht für die Aufnahme einer grossen Zahl von Personen, vor allem nicht für Familien mit Kindern. Hingegen begrüsst die Kommission die Anstrengungen, die unternommen werden, um den Asylsuchenden ein breites Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten, gerade auch im Bereich gemeinnütziger Arbeiten, zu bieten.

Die Kommission stattete auch der Zivilschutzunterkunft in Biasca einen Besuch ab. Sie begrüsst die gute Beziehung zwischen den Bewohnerinnen und Bewohnern, mehrheitlich Familien, und der lokalen Bevölkerung und den Behörden.

Kanton Thurgau

Die NKVF besuchte das EVZ Kreuzlingen, dessen Lage mitten in einem Wohnquartier regelmässig zu Beschwerden seitens der Anwohnerinnen und Anwohner führt. Die Kommission empfahl der Zentrumsleitung, das Angebot an Aktivitäten (Freizeitbeschäftigungen, gemeinnützige Arbeiten usw.) zu erweitern. Die Bauarbeiten, die anlässlich der beiden Kommissionsbesuche in

den Jahren 2011 und 2012 noch in Gang waren, sollten die materiellen Bedingungen verbessern und insbesondere die getrennte Unterbringung von Familien ermöglichen.

Kanton Wallis

Bei ihrem Besuch in den Untersuchungsgefängnissen in Sion (Les Iles) und Martigny stufte die NKVF das Haftregime als zu restriktiv und einen Teil der Sicherheitsmassnahmen als unangemessen ein. Für die Insassen im Strafvollzug oder in ausländerrechtlicher Administrativhaft führen diese Massnahmen zu einer unverhältnismässigen Einschränkung der Bewegungsfreiheit, die durch den erheblichen Personalmangel noch verstärkt wird. Abgesehen von einem einstündigen Spaziergang pro Tag verbringen die Insassen dieser beiden Haftanstalten 23 Stunden in der Zelle. Besonders problematisch ist dies in Martigny, wo ihnen keine Möglichkeit geboten wird, sich sportlich zu betätigen. Die Kommission empfiehlt deshalb, die Einschlusszeiten zu verkürzen, indem Arbeitsmöglichkeiten und Freizeitbeschäftigungen ausserhalb der Zellen angeboten werden. Das entsprechende Angebot sollte in Sion ausgebaut und in Martigny neu geschaffen werden.

In Martigny erfüllen die Haftbedingungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft nach Ansicht der NKVF in keiner Weise die in diesem Bereich geltenden gesetzlichen Vorschriften und sind somit inakzeptabel. Nach dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und der Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen administrativ Inhaftierte, namentlich von Personen im Strafvollzug getrennt untergebracht und einem anderen Haftregime unterstellt werden. Zudem ist das Haftregime der ausländerrechtlichen Administrativhaft identisch mit dem der Untersuchungshaft und erfüllt dadurch die vom Bundesgericht geforderte Differenzierung nur unzureichend. Die NKVF empfiehlt den Walliser Behörden, rasch geeignete Lösungen zu erarbeiten.

In Sion ist der für den Strafvollzug bestimmte Bereich hauptsächlich durch Personen belegt, die eine kurze Strafe verbüssen oder auf einen Platz in einer anderen Haftanstalt warten. Sie unterstehen dem strengeren Haftregime für Untersuchungshäftlinge,

was aus Sicht der Kommission den gesetzlichen Anforderungen an den Strafvollzug nicht erfüllt.

Der Follow-up-Besuch im Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft in Granges war aus Sicht der Kommission eine Enttäuschung, da die 2010 abgegebenen Empfehlungen praktisch nicht umgesetzt wurden. Die administrativ Inhaftierten unterstehen weiterhin einem Haftregime, das gemessen an der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu streng ist. Für diese Personen empfiehlt die NKVF, das Angebot an Beschäftigungs- und Freizeitmöglichkeiten auszubauen.

Kanton Waadt

Die NKVF besuchte das Gefängnis Bois-Mermet und die halb-offene Haftanstalt Le Simplon, die Ende April 2012 eröffnet worden war. Offiziell bietet Bois-Mermet Platz für 100 Untersuchungshäftlinge. Beim Besuch der Kommission hielten sich dort jedoch 168 Insassen auf, davon 35 Personen im Strafvollzug. Die Kommission empfiehlt einen raschen Ausbau der Infrastruktur für den Freiheitsentzug im Kanton Waadt, um sicherzustellen, dass die Haftbedingungen rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Namentlich sollten der Privatbereich in den Zellen, das Lüftungssystem und die Isolation verbessert werden.

Im Anschluss an ihren Besuch im EVZ Vallorbe begrüsst die NKVF die hervorragende Führung des Zentrums und die bemerkenswerten Anstrengungen, die unternommen werden, um die Asylsuchenden mittels eines vielfältigen Angebots an Freizeitmöglichkeiten und gemeinnützigen Arbeiten zu beschäftigen. Sie begrüsst auch den Umgang mit Kindern, denen ein Zimmer mit ihrer Mutter zugesichert wird, und deren Einschulung bei langen Aufenthalten gefördert wird. Obwohl das Zentrum für Familien besonders geeignet ist, hat die Kommission empfohlen, Familien nach Möglichkeit nicht getrennt unterzubringen.

Kanton Zürich

Nach ihrem Besuch in der Klinik für Forensische Psychiatrie in Rheinau, die Klinik mit einem Vollzugauftrag ist, hat die NKVF der Leitung empfohlen, die Besonderheiten ihres Auftrags zu

klären. Die Kommission bezeichnete insbesondere das Eintrittsverfahren, bei dem die Patientinnen und Patienten in Anwesenheit von sieben Mitarbeitenden ein Bad nehmen müssen, als erniedrigend und hat empfohlen, darauf zu verzichten. Vor allem unter dem therapeutischen Gesichtspunkt stufte sie die Sicherheitsmassnahmen in der Hochsicherheitsabteilung als zu restriktiv ein und empfahl in verschiedener Hinsicht eine Lockerung. Schliesslich legte die Kommission der Anstaltsleitung nahe, ihre Rechtsgrundlagen für das Verhängen von Disziplinar-massnahmen zu klären, und die Hausordnung entsprechend zu ergänzen. Sie empfahl auch, alle Insassen ihren Behandlungs- und Vollzugsplan unterzeichnen zu lassen, um dadurch bei den Insassen die Kenntnis des Inhaltes und die Akzeptanz der Pläne zu fördern.

4.2 Zusammenfassung zu den Besuchen an Orten des Freiheitsentzugs

Bei ihren Besuchen an Orten des Freiheitsentzugs machte die Kommission verschiedene Feststellungen, die mehrere Haftanstalten in der ganzen Schweiz betreffen. Ihre wichtigsten Feststellungen sind nachstehend kurz zusammengefasst.

a Unterschiedliche Haftregime

Die NKVF stellte immer wieder fest, dass das gleichzeitige Führen von unterschiedlichen Haftregimes sowohl für das Personal als auch für die Insassen eine grosse Herausforderung darstellt. In mehreren Fällen fiel der Kommission auf, dass das Haftregime, welches auf bestimmte Kategorien von Insassen Anwendung findet, restriktiver ist als von Gesetzes wegen eigentlich vorgeschrieben. Aufgrund der beschränkten Platzzahl ergeben sich für Personen im Straf- oder Massnahmenvollzug oft lange Wartefristen, mit der Folge, dass diese Personen einem Untersuchungshaftregime unterstellt bleiben. Da die Insassen in diesen Einrichtungen aufgrund des Raumkonzepts und der Gestaltung der Zellen nicht getrennt untergebracht werden können, ist keine wirkliche Unterscheidung zwischen den Haftformen möglich. Dies führt dazu, dass Personen im Straf- und Massnahmenvollzug, vor allem in Bezug auf ihre Bewegungsfreiheit, den gleichen

Einschränkungen unterliegen wie Untersuchungshäftlinge. Das Regime der Untersuchungshaft, das sich durch lange Einschlusszeiten und begrenzte Bewegungsmöglichkeiten auszeichnet, eignet sich zudem nicht für Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft. Es läuft dem eigentlichen Gesetzessinn der ausländerrechtlichen Administrativhaft völlig zuwider: Dessen Zweck soll keine Bestrafung im strafrechtlichen Sinn sein. Sie soll lediglich die Wegweisung einer sich auf Schweizer Gebiet befindenden Person sicherstellen. Aus Sicht der Kommission drängen sich in einigen Haftanstalten bauliche Massnahmen auf, damit die Inhaftierten besser getrennt werden können. Sie begrüsst deshalb die Erweiterungsbauten, die in mehreren Einrichtungen und Kantonen eingeleitet wurden.

b Haftregime in Hochsicherheitsabteilungen

Die NKVF besuchte mehrere Hochsicherheitstrakte in verschiedenen Anstalten und wird diese Besuche auch 2013 schwerpunktmässig weiterführen. Personen, bei denen ein erhöhtes Risiko einer Selbst- oder Fremdgefährdung besteht, können in Einzelhaft versetzt werden. Aus Sicht der NKVF wirft diese Haftform in verschiedener Hinsicht Fragen auf. Die Vorenthaltung von sozialen Kontakten durch eine strenge Isolation führt zu einem Entzug von Sinnesreizen, der den Prozess der Desozialisierung verstärkt, und sich damit abträglich auf die Resozialisierung der Person auswirkt. Ein entscheidendes Kriterium hierfür ist sicherlich die Dauer der Einzelhaft. Die Kommission hat verschiedene Fälle von Insassen angetroffen, die sich während mehrerer Jahre in strikter Einzelhaft befanden. Deshalb müssen aus Sicht der Kommission im Bereich des Verfahrens und der Dauer der Einzelhaft noch Fortschritte erzielt werden, indem insbesondere klare Regeln erlassen werden, die den betroffenen Insassen transparent kommuniziert werden.

c Regime der Untersuchungshaft

Die Untersuchungshaft ist das strengste Haftregime, obwohl für die Inhaftierten gemäss Verfassung die Unschuldsvermutung gilt. Diese Haftform, die sich durch lange Einschlusszeiten und eine stark eingeschränkte Bewegungsfreiheit auszeichnet, bietet

den Insassen praktisch keine Arbeitsmöglichkeiten oder Freizeitbeschäftigungen. Die Kommission sieht darin einen inhärenten Widerspruch, der vor allem unter Berücksichtigung der eigentlichen Zweckorientierung überprüft werden sollte. Deshalb hat sich die NKVF in zahlreichen Einrichtungen dafür eingesetzt, dass die Einschlusszeiten gelockert werden, indem den Inhaftierten vor allem mehr Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden.

d Überbelegung der Hafteinrichtungen

Übersteigt die Belegung einer Haftanstalt die Aufnahmekapazität, sind Spannungen zwischen den Insassen und dem Personal kaum vermeidbar und können bisweilen den Anstaltsalltag stark beeinträchtigen. Die NKVF ist sich der Schwierigkeiten bewusst, die im Bereich der Gefängnisplanung und der diesbezüglichen Politik bestehen. Doch angesichts der aktuellen Verschärfungen im Bereich des Strafvollzugs sollten die finanziellen Mittel zugunsten einer geeigneten Infrastruktur im Strafvollzug von der Politik gesprochen werden. In einzelnen Anstalten, insbesondere in Champ-Dollon und Bois-Mermet, müssen zwischenzeitlich dringend Massnahmen getroffen werden, um die Spannungen abzubauen und Aufstände zu verhindern.

4.3 Zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg

Seit dem 1. Juli 2012 beobachtet die NKVF sämtliche Rückführungen auf dem Luftweg im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings. Vom 1. Juli bis 31. Dezember wurden insgesamt 110 Personen mittels Sonderflügen zurückgeführt, darunter 5 Familien mit 16 Kindern. Insgesamt begleitete die Kommission 18 Sonderflüge sowie 24 Zuführungen vom Aufenthaltsort der Personen bis hin zum Flughafen. In allen diesen Fällen handelte es sich um Rückführungen der Vollzugsstufe 4 nach Art. 28 Abs. 1 der Zwangsanwendungsverordnung (ZAV).

4.4 Beobachtung der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg

4.4.1 Zusammenarbeit mit den Behörden

Im Berichtszeitraum kann die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration (BFM) als konstruktiv bezeichnet werden. Die Zusammenarbeit mit dem medizinischen Begleitpersonal war hingegen von einigen Anfangsschwierigkeiten geprägt, was eine Klärung erforderlich machte. Nach dem Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter verfügt die Kommission über uneingeschränkten Zugang zu allen Informationen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, auch zu den medizinischen Informationen. Dennoch musste mehrmals auf höchster Ebene beim BFM interveniert werden, damit die NKVF Einsicht in alle Dokumente erhielt.

4.4.2 Feststellungen und Empfehlungen - Zusammenfassung

Die NKVF stellte fest, dass seit ihrem Bericht vom Dezember 2011 ein neues, modulares Fesselungssystem eingeführt wurde. Dadurch wurde die Praxis vereinheitlicht und zugleich eine gezieltere Anwendung gefördert. Auch wenn eine Ganzkörperfesselung (Fesselung von Händen, Armen, Oberkörper, Füßen und Beinen) nur dann eingesetzt wird, wenn sich Rückzuführende renitent verhalten, empfiehlt die NKVF eine weniger systematische Handhabung. Diese als entwürdigend einzustufende Methode sollte nur in begründeten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen. Vermehrt sollten, wo möglich, der Dialog gefördert und Deeskalationstechniken eingesetzt werden.

Die NKVF beobachtete im Berichtszeitraum insgesamt vier Fälle, in denen der rückzuführenden Person gegen ihren Willen Beruhigungsmittel verabreicht wurden. Sie weist darauf hin, dass Art. 25 des Zwanganwendungsgesetzes (ZAG) die Verwendung von Arzneimitteln im Sinne von Hilfsmitteln zur Durchführung von Rückführungen verbietet. In Bezug auf die eingesetzten Substanzen erscheint das Arzneimittel Ketamin aus medizinischer Sicht im genannten Kontext als ungeeignet.

Weiter stellte die Kommission fest, dass die Übermittlung der medizinischen Informationen betreffend die rückzuführenden Personen in einigen Kantonen nicht zufriedenstellend war und dadurch dem medizinischen Begleitpersonal nicht immer alle medizinisch relevanten Informationen vorlagen, um eine sichere Rückkehr der Personen zu gewährleisten. Die Kommission empfiehlt den kantonalen Behörden dringende Massnahmen zur Sicherstellung des medizinischen Informationsaustausches zu treffen, damit die medizinischen Begleitpersonen über sämtliche für die Rückführung relevanten medizinischen Informationen verfügen.

Zusammenarbeit mit Akteuren auf nationaler Ebene

5

5.1 Bundesbehörden

a Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Im Februar 2012 fand eine Sitzung mit Botschafter Claude Wild, dem Chef der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA, und einigen seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern statt. Das EDA wünschte insbesondere genauere Angaben betreffend die Umsetzung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter (OPCAT). Die NKVF nutzte die Gelegenheit, um einige Schwierigkeiten im Zusammenhang mit ihrer rechtlichen Bezeichnung als dezentrale administrative Einheit anzusprechen.

b Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Generalsekretariat

Die NKVF unterhielt zahlreiche Kontakte mit dem Generalsekretär, insbesondere in Bezug auf die Übernahme des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings.

Der Ausschuss der NKVF und die Geschäftsführerin trafen sich im Dezember 2012 mit dem Generalsekretär des EJPD und mit der Chefin Ressourcen EJPD. Diese Sitzung hatte zum Ziel, die rechtliche Bezeichnung der NKVF und die Konkretisierung ihrer Unabhängigkeit zu besprechen. Nach Auffassung der Kommission entspricht diese nicht den Anforderungen des OPCAT und insbesondere nicht den Pariser Prinzipien für die Ausgestaltung von nationalen Menschenrechtsinstitutionen²⁴.

Bundesamt für Migration (BFM)

Abgesehen vom Besuch der EVZ kam es im Berichtsjahr im Rahmen der Überwachung der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg zu zahlreichen Kontakten mit Vertreterinnen und Vertretern des BFM. Der Ausschuss der NKVF und die Geschäfts-

²⁴ UN-Resolution 48/134 (Pariser Prinzipien) <<http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>>.

führerin trafen sich mehrmals mit Vertreterinnen und Vertretern des BFM, um bei diesen Treffen insbesondere die Umsetzung des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings zu besprechen.

Im November 2012 fand ein erstes Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern des BFM, der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) statt. Dabei wurden die im Rahmen der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg gesammelten Beobachtungen diskutiert.

Im Dezember 2012 traf sich die NKVF mit den Verantwortlichen des BFM, um die Grundsätze der medizinischen Betreuung an Bord von Sonderflügen zu besprechen.

5.2 Kantonale Behörden

Eine Delegation, bestehend aus dem Präsidenten der NKVF, den Vizepräsidenten und der Geschäftsführerin, nahm im Februar an der Plenarversammlung des Neunerausschusses der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) teil. Sie vermittelte dem Ausschuss einen kurzen Überblick über das Jahresprogramm und teilte ihm ihre obersten Prioritäten mit. Sie empfahl den Kantonen insbesondere, die verschiedenen Haftformen besser voneinander abzugrenzen und die ausländerrechtliche Administrativhaft nach Möglichkeit freier zu gestalten, um dem nicht strafrechtlichen Charakter dieser Haftform Rechnung zu tragen.

Die NKVF setzte auch den Dialog mit der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) fort.

Im Berichtsjahr traf die NKVF drei Mal mit dem Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» zusammen, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern des BFM, der KKPKS und der VKM zusammensetzt. Im Rahmen dieser Treffen wurde vor allem über die Sonderflüge, die Rekrutierung von unabhängigen Beobachterinnen und Beobachtern sowie über deren Handlungsweise diskutiert. Mittlerweile wurde ein Fachdialog institutionalisiert.

5.3 Fachdialog mit dem BFM, der KKPS und der VKM

Im November fand ein erstes Treffen mit der Absicht statt, im Bereich des Wegweisungsvollzugs einen Fachdialog mit den zuständigen Vollzugsbehörden aufzugleisen. Dieser soll vier Mal pro Jahr einen Dialog über die von der NKVF getätigten Beobachtungen und die daraus resultierenden Empfehlungen ermöglichen.

5.4 Zivilgesellschaft

Als Mitglied des Beirats des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nahm die NKVF 2012 an zwei Sitzungen des Beirats teil.

Im Weiteren pflegte die NKVF weiterhin den Kontakt zum Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund (SEK), insbesondere im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings. In diesem Rahmen und insbesondere im Hinblick auf die Vorbereitungsarbeiten für die Pressekonferenz vom 22. März 2012 arbeitete die NKVF eng mit dem SEK zusammen²⁵.

Im Rahmen der Umsetzung des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings trat die NKVF mit verschiedenen Organisationen der Zivilgesellschaft in Kontakt, um die Funktionsweise des zu schaffenden Forums zu diskutieren. Im Forum vertreten sind nebst den Vollzugsbehörden das Schweizerische Rote Kreuz, die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), und die Weltorganisation gegen Folter (OMCT). Im Dezember 2012 fand schliesslich die erste Sitzung des Forums statt. Dabei verabschiedeten die Teilnehmenden Regeln für die Funktionsweise des Forums, und die verschiedenen Akteure brachten ihre Erwartungen zum Ausdruck. Das Forum wird zwei Mal jährlich stattfinden. Es soll die Funktion eines «sounding boards» hinsichtlich der Beobachtungen und Empfehlungen der NKVF im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings einnehmen.

²⁵ <<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-03-22/20120322-pressemappe-d.pdf>>.

Internationale Kontakte

6

6.1 Europäisches Netzwerk Nationaler Präventionsmechanismen (NPM)

Im Jahr 2012 hat die NKVF an drei Workshops zu Schwerpunktthemen teilgenommen, die für alle Nationalen Präventionsmechanismen (NPM) in Europa von Bedeutung waren:

Rückführungsverfahren und präventives Monitoring, Genf, März 2012

In Zusammenarbeit mit dem Europarat hat die NKVF einen Workshop zum Thema Rückführungen und Monitoring durchgeführt, an dem Behörden und Vertreterinnen und Vertreter von nationalen Präventionsmechanismen und der Zivilgesellschaft aus rund 20 europäischen Ländern teilnahmen. Im Rahmen dieses zweitägigen Workshops wurden vor allem die folgenden Themen behandelt: «die Frage der Flugtauglichkeit (fit-to-fly)», «die Rolle der Ärztin oder des Arztes beim Monitoring von Wegweisungen», «Zwangsanwendung während des Wegweisungsverfahrens», «der Überwachungsauftrag: der Auftrag der NPM und die europäische Rückführungsrichtlinie».

Eine Vergleichsanalyse ist aufgrund der Unterschiede zwischen den Staaten sehr schwierig. Der Meinungs- und Erfahrungsaustausch war jedoch vorteilhaft und gab der NKVF die Möglichkeit, mehr über die Vorgehensweisen zu erfahren, die in den anderen europäischen Ländern angewandt werden.

Illegale Migrantinnen und Migranten, Frontex und NPM, Belgrad, Juni 2012

An diesem vom serbischen NPM veranstalteten Treffen nahmen erneut Vertreterinnen und Vertreter der NPM, des Europarats und der Frontex teil, um die Frage der illegalen Einwanderung und der zwangsweisen Wegweisungen zu erörtern. Eine der Schlussfolgerungen dieses Workshops war, dass die Kommunikation mit Frontex und auch der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen nationalen und internationalen Beobachterinnen und Beobachtern ausgebaut werden muss. Im Übrigen muss die Rolle des Unterausschusses der Vereinten Nationen zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder

erniedrigender Behandlung oder Strafe (SPT) in diesem Bereich gestärkt werden. Ausserdem wurde aus dem Workshop die folgende Schlussfolgerung gezogen: Im Bereich des Monitorings müssen auf europäischer Ebene gemeinsame Richtlinien und Standards erarbeitet werden.

Anhörung des Komitees für Migration, Flüchtlinge und Bevölkerung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, Genf, November 2012

Der Präsident der NKVF und die Geschäftsführerin haben mit Kolleginnen und Kollegen aus verschiedenen europäischen Ländern das folgende Thema erörtert: «Effiziente und angemessene Wegweisungen von illegalen Migrantinnen und Migranten und von abgewiesenen Asylsuchenden: Schutz, Grundrechte und Würde von rückzuführenden Personen».

Jahresrechnung 2012

7

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter - NKVF
Jahresrechnung per 31.12.2012

Bezeichnung	Budget 2012	31.12.2012
Lohn- und Infrastrukturkosten		
Personalaufwand	250'000.00	256'244.00
übriger Personalaufwand	6'244.00	5'079.00
Total Lohn- und Infrastrukturkosten	256'244.00	262'405.00
Aufwand Anstaltsbesuche		
Beratungsaufwand	125'000.00	140'430.00
Reise- und Verpflegungskosten	10'000.00	7'955.00
Total Aufwand Besuche	135'000.00	148'385.00
Aufwand Vollzugsmonitoring		
Beratungsaufwand	105'500.00	83'262.00
Reise- und Verpflegungskosten	19'500.00	1'370.00
Total Aufwand Vollzugsmonitoring	125'000.00	84'632.00
Übriger Verwaltungsaufwand		
Büromaterial, Drucksachen, Telefon, Porti	2'000.00	1'111.00
Sitzungskosten extern inkl. Verpflegung	8'000.00	9'869.00
Drittleistungen extern (Experten)	28'171.00	7'483.00
Jahresbericht (Layout, Druck, Übersetzung)	12'000.00	4'871.00
Total übriger Verwaltungsaufwand	50'171.00	23'334.00
Total AUFWAND	566'415.00	518'756.00
Total ERTRAG	566'415.00	566'415.00
BILANZ	0.00	47'659.00

