



Tätigkeitsbericht
Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)

2019



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)

2019

Impressum

© Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

Herausgeber: Nationale Kommission zur Verhütung von Folter,
Schwanengasse 2, 3003 Bern
www.nkvf.admin.ch

Redaktion: Geschäftsstelle Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
Layout: Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)

Bezugsquelle: Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Schwanengasse 2, 3003 Bern
www.nkvf.admin.ch

Vorwort des Präsidenten	1
1. Jahresrückblick	3
2. Kontrolltätigkeiten im Bereich des Freiheitsentzugs	9
3. Kontakte zu relevanten Ansprechpartnern	25
4. Die Umsetzung des Fakultativprotokolls in der Schweiz: 10 Jahre danach	31
5. Die NKVF im Überblick	45

Vorwort des Vizepräsidenten

Liebe Leserin, lieber Leser

Im Jahre 2019 konnte die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) ihr 10-jähriges Bestehen feiern. Darf in Anbetracht der Aufgaben, die die NKVF erfüllt, von Feier gesprochen werden? Wenn Feiern bedeutet, auf das Geleistete zurückzublicken und es einer kritischen Würdigung zu unterziehen, dann ist das angebracht und wünschenswert.

Die Kommission hat entschieden, dies in zweifacher Hinsicht zu tun, nämlich mit einer internen Feier, an der auch alle ehemaligen Mitglieder eingeladen waren, und in Form eines ausführlichen Schwerpunktkapitels in diesem Jahresbericht.

Seit ihrem Bestehen hat die Kommission sehr viele Empfehlungen abgegeben. Diese beziehen sich auf die Situation der von den unterschiedlichen Freiheitsbeschränkungen betroffenen Personen als auch auf das dort tätige Personal und die Infrastruktur.

Erfreulicherweise kann die Kommission feststellen, dass der mehrheitliche Teil der Empfehlungen anerkannt und auch umgesetzt wurde. Bei einigen zeigt es sich, dass nicht zuletzt die födera-

len Strukturen eine schweizweite Umsetzung der Empfehlungen verzögern, und dass anerkannte insbesondere bauliche Empfehlungen erst realisiert werden können, wenn die Bereitstellung der erforderlichen Finanzen die gesetzgeberisch vorgegebenen Instanzen durchlaufen hat. Rückblickend lässt sich immer wieder feststellen, dass manchmal erst nach längerer Zeit und Nachhaken den Empfehlungen der NKVF Rechnung getragen wird. Insgesamt ist aber erfreulich, dass sich die NKVF nach anfänglicher Skepsis zu einer auch von der Fachwelt anerkannten Kontrollinstanz entwickelt hat. Einer Instanz, die sich für die Grundrechte und Würde der Personen einsetzt, denen aus unterschiedlichen Gründen die Freiheit entzogen oder eingeschränkt wird.

Zum Schluss bleibt mir in globo zu danken, allen aktiven Kommissionsmitgliedern aber auch jenen, welche sich im Laufe der letzten 10 Jahre für die Belange der NKVF eingesetzt und engagiert haben. In meinen Dank einschliessen möchte ich auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariates. Namentlich erwähnen und herzlich danken möchte ich Alberto Achermann und Sandra Imhof. Beide waren von Anfang an dabei. Sandra Imhof hat das Sekretariat zu einer für die Kommission unverzichtbaren Stütze aufgebaut. Alberto Achermann stand der Kommission zwei Jahre als Mitglied, vier Jahre als Vizepräsident und vier Jahre als Präsident zur Verfügung. Ich denke es ist nicht zuletzt auch sein Verdienst, dass die NKVF nach 10 Jahren auf eine sehr erfolgreiche Tätigkeit zurückblicken kann.



Leo Näf
Vizepräsident

Jahresrückblick

1

1.1. 10-jähriges Jubiläum

Die Kommission feierte im Berichtsjahr ihr zehnjähriges Jubiläum. Dieses bot Gelegenheit, um nach der ersten Aufbauphase Bilanz¹ über die Kontrollarbeit der Kommission im Bereich von freiheitsentziehenden und freiheitsbeschränkenden Massnahmen zu ziehen. Die Kommission feierte dieses Jubiläum mit einem internen Anlass im Dezember, an welchem sie gleichzeitig das langjährige Engagement des aus der Kommission austretenden Präsidenten Prof. Alberto Achermann würdigte.

1.2. Strategische Prioritäten

Das Berichtsjahr stand ausserdem im Zeichen der internationalen Vernetzung. Im Januar empfing die NKVF eine hochkarätige Delegation des UN-Unterausschusses zur Verhütung der Folter (SPT)², mit welchem sie einen regelmässigen Austausch pflegt, und führte in Begleitung der ausländischen Expertinnen und Experten einen Nachfolgebesuch im Regionalgefängnis Bern durch.

Im April begaben sich der Präsident und die Geschäftsführerin nach Pristina, um mit der kosovarischen Ombudsstelle eine Vereinbarung für eine gemeinsame Kooperation im Bereich des Monitorings der Rückführungen auf dem Luftweg zu unterzeichnen. Die Vereinbarung wurde in Anwesenheit des Schweizer Botschafters in Pristina unterzeichnet und konkretisierte ein langjähriges Anliegen der Kommission im Bereich der Rückführungen.

Im Oktober empfing die Kommission Delegationen von Nationalen Präventionsmechanismen (NPM), Partnerinstitutionen aus Deutschland und Österreich, für ein zweitägiges Treffen zum Thema migrationsrechtliche Freiheitsentzüge mit Fokus auf die unterschiedlichen Wegweisungs- und Vollzugsmodalitäten in den drei Ländern. Der gemeinsame Besuch in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft des Flughafengefängnisses Zürich und die Besichtigung der Abläufe bei den Rückführungen auf dem Luftweg am Flughafen

¹ Vgl. hierzu Kapitel IV.

² Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of United Nations (zit. SPT).

ermöglichten den ausländischen Partnerorganisationen einen konkreten Einblick in die Schweizer Vollzugsmodalitäten. Beim Abendprogramm, welches in der Stadt Zürich stattfand, wurde die Delegation durch Regierungsrätin Jaqueline Fehr empfangen.

1.3. Thematische Schwerpunkte

Im Berichtsjahr lag der thematische Fokus primär auf der Überprüfung der Qualität und des Zugangs zur Gesundheitsversorgung in Justizvollzugseinrichtungen sowie auf dem Austausch mit Fachpersonen und relevanten Ansprechpartnern im Rahmen der von der NKVF eingesetzten Arbeitsgruppe zum Thema Gesundheitsversorgung im Justizvollzug.

Die Kommission führte im letzten Jahr insgesamt 23 Kontrollbesuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs durch. Darunter fielen fünf Einrichtungen, welche die Kommission bereits kannte und in denen sie neben dem thematischen Fokus auf die Gesundheitsversorgung auch die Umsetzung der bereits abgegebenen Empfehlungen überprüfte. Insgesamt stellte sie mit Zufriedenheit fest, dass ihren Empfehlungen weitgehend nachgekommen wurde.

Ein weiterer Schwerpunkt im letzten Geschäftsjahr lag auf der Überprüfung von kleineren Gefängnissen und Bezirksgefängnissen, die besonders in der Deutschschweiz noch zahlreich vorhanden sind. Die Kommission führte in diesem Bereich Kontrollbesuche durch und überprüfte neben den materiellen Haftbedingungen, dem Haftregime und der medizinischen Grundversorgung auch die Betreuung sowie den Umgang mit Disziplinar massnahmen und Schutzmassnahmen.

Ein weiteres Thema, welches die Kommission von Beginn an beschäftigte, ist der Verwahrungsvollzug. Sie traf in den letzten zehn Jahren in den von ihr überprüften Einrichtungen regelmässig auf Verwahrte und widmete sich deshalb diesem Thema mit dem Ziel, eine schweizweite Bestandaufnahme dieser als besonders vulnerabel eingestuft Gruppe von Inhaftierten vorzunehmen. In Anbetracht der Tatsache, dass diese Personen in unterschiedlichen

Einrichtungen untergebracht sind, beschloss die Kommission durch eine erste Bestandesaufnahme und anschliessendem Aktenstudium die grundrechtlich relevanten Fälle zu überprüfen.

Im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen führte die Kommission im letzten Jahr auch fünf Nachfolgebefuche durch, um die Umsetzung der von ihr bereits abgegebenen Empfehlungen in den Bereichen Polizei, Massnahmenvollzug, ausländerrechtliche Administrativhaft und Untersuchungshaft zu überprüfen und den Dialog mit den Einrichtungen weiter zu fördern.

Die Kommission setzte ausserdem ihre Arbeit im Bereich der psychiatrischen Einrichtungen weiter fort und überprüfte insgesamt drei Einrichtungen, wobei sie den Fokus auf die Erwachsenen- und Alterspsychiatrie legte. Im Vordergrund ihrer Überprüfung stand die Anwendung bewegungseinschränkender Massnahmen, im Besonderen die Umsetzung der erwachsenenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Anwendung von Fixierungen und Isolationen. Zudem überprüfte sie das Vorliegen von Behandlungsplänen sowie die verfahrensrechtlichen Aspekte bei der Anordnung von Behandlungen ohne Zustimmung oder von bewegungseinschränkenden Massnahmen.

Zudem beschäftigte sie sich mit grundrechtsrelevanten Einzelfällen und führte zur Klärung verschiedene Gespräche mit relevanten Ansprechpartnern durch.

1.4. Akteneinsichtsrecht der Kommission

Die von der Kommission im Bereich des Verwahrungsvollzugs durchgeführte Bestandesaufnahme gab im letzten Jahr erneut Anlass zu Fragen in Bezug auf das Akteneinsichtsrecht der Kommission. Da schweizweit keine einheitlichen Zahlen bezüglich der Anzahl Personen im Verwahrungsvollzug zugänglich sind³, gelang die Kommission an die Justizvollzugsbehörden der 26 Kantone und ersuchte diese um Zustellung wichtiger Angaben be-

³ Das Bundesamt für Statistik erfasst lediglich den Insassenbestand mit Verurteilung zu einer Verwahrung: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.assetdetail.10827111.html>.

züglich der durch sie platzierten Verwahrten. Im Besonderen erfragte die NKVF eine detaillierte Liste mit Angaben zu Alter der verwahrten Personen, Dauer des Verwahrungsvollzugs und zur Einrichtung.

Fast alle Kantone waren sichtlich bemüht, der NKVF die entsprechenden Informationen und Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Auch erhielt sie von fast allen Kantonen die z. T. umfassenden Vollzugsakten zugestellt. Einzelne Kantone, darunter Basel-Landschaft, Aargau und Luzern vertraten hingegen die Auffassung, dass die Zustellung der Akten mit dem gesetzlich vorgesehenen Akteneinsichtsrecht der Kommission nicht zu vereinbaren sei, und weigerten sich, der Kommission die Vollzugsakten zuzustellen. Die Kommission war bestrebt, mit den genannten Kantonen einen Kompromiss zu erzielen, welcher die Umsetzung des Projektes nicht unnötig verzögerte und konsultierte die entsprechenden Akten vor Ort in den jeweiligen Einrichtungen. Nichtsdestotrotz erachtet die Kommission diese Haltung vor dem Hintergrund ihres gesetzlichen Auftrags als problematisch.

Das Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG-NKVF)⁴ sieht als innerstaatliche Konkretisierung der völkerrechtlichen Vorgaben aus dem Fakultativprotokoll zur Anti-Folterkonvention der UNO (OPCAT)⁵ vor, dass die Kommission die Situation von Personen im Freiheitsentzug in regelmässigen Abständen überprüft und jederzeit Zugang zu sämtlichen Einrichtungen erhält. Der Begriff des Freiheitsentzugs ist dabei möglichst weit auszulegen und umfasst sämtliche Situationen, in denen Personen sich in einer behördlich angeordneten freiheitsbeschränkenden, namentlich freiheitsentziehenden Massnahme befinden oder durch einen behördlichen Entscheid in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden. Für die Erfüllung ihrer Aufgaben räumt das Gesetz der Kommission ein umfassendes Akteneinsichtsrecht in Daten von sich im Freiheitsentzug befindenden Personen ein.⁶ Dieses umfasst auch den Zugang und die Bearbeitung *besonders schützens-*

⁴ Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009, SR 150.1 (zit. BG-NKVF).

⁵ Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, abgeschlossen am 18. Dezember 2002, SR 0.105.1 (zit. OPCAT).

⁶ Vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. c BG-NKVF, wonach die Kommission Zugang zu denjenigen Informationen erhält, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, namentlich zu Informationen über die Behandlung der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, und die Bedingungen des Freiheitsentzugs.

werter *Personendaten* nach Art. 3 lit. c Ziff. 2 und 4 DSGVO⁷, u. a. auch von medizinischen Daten, soweit dies für die Erfüllung des Kommissionsauftrages und für die Behandlung und/oder die Bedingungen des Freiheitsentzugs relevant erscheint.⁸

Die Frage des Akteneinsichtsrechts der NKVF und der Einsicht in Patientendossiers gab überdies Anlass zu einer juristischen Klärung durch das Bundesamt für Justiz (BJ) anlässlich des im Januar 2019 stattgefundenen Besuchs des SPT. Demgemäss verfügt der Unterausschuss über uneingeschränkten Zugang zu allen Informationen, welche die Behandlung der sich im Freiheitsentzug befindenden Personen betreffen. Zusätzliche Voraussetzungen, namentlich das Einverständnis der betroffenen Person, sind mit den Vorgaben des OPCAT unvereinbar. Dieses uneingeschränkte Einsichtsrecht in Akten von sich im Freiheitsentzug befindenden Personen stellt überdies eine Grundvoraussetzung für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages eines nationalen Präventionsmechanismus dar, welcher die Behandlung der sich in einer freiheitsentziehenden Massnahme befindenden Personen sachlich zu beurteilen und durch entsprechende Empfehlungen an die Behörden zu verbessern hat.

Daraus ergibt sich, dass das Akteneinsichtsrecht zur Überprüfung der Situation von sich im Verwahrungsvollzug nach Art. 64 StGB⁹ befindenden Personen vom gesetzlichen Auftrag der Kommission erfasst ist. Vor dem Hintergrund der in diesem Bereich fehlenden statistischen Angaben erachtet die Kommission die Durchführung einer Bestandsaufnahme bezüglich der Behandlung dieser Personen zudem als zweckmässig und gerechtfertigt. Hingegen regelt das Bundesgesetz die Modalitäten des Zugangs nicht bzw. sind diese im Rahmen der Zusammenarbeit festzulegen. Obwohl den Vollzugsbehörden keine Pflicht für die Aktenzustellung zukommt, erscheint eine Zusammenarbeit in diesem Bereich aber als unumgänglich. In Anbetracht des mit der Aktenzustellung verbundenen, beachtlichen Aufwands wählte die NKVF deshalb eine schlankere Variante der Datenerhebung und konsultierte gewisse Akten vor Ort in den jeweiligen Einrichtungen.

⁷ Vgl. Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992, SR 235.1.

⁸ Vgl. Art. 10 Abs. 1 BG-NKVF.

⁹ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0 (zit. StGB).

Kontrolltätigkeiten im Bereich des Freiheitsentzugs

2

2.1 Überblick der Kontrolltätigkeiten

Im letzten Jahr führte die NKVF insgesamt 23 Kontrollbesuche in Einrichtungen durch, in denen freiheitsentziehende oder freiheitsbeschränkende Massnahmen zur Anwendung kommen und überprüfte in diesem Zusammenhang die Umsetzung der hierfür relevanten strafprozessualen, strafrechtlichen, zivilrechtlichen und asyl- und ausländerrechtlichen Bestimmungen.

Die Kommission überprüfte acht **Einrichtungen für den Vollzug von strafprozessualen Freiheitsentzügen**, fünf **Straf- und Massnahmenvollzugseinrichtungen**, vier **Bundesasylzentren (BAZ)**, drei **Einrichtungen für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft** und drei **Kliniken für Alters- und Erwachsenenpsychiatrie**.

Im Nachgang an die Kontrollbesuche führte sie zudem neun Feedbackgespräche durch, um ihre Erkenntnisse und Empfehlungen mündlich vorzutragen und die Nachvollziehbarkeit ihrer Empfehlungen im Dialog mit den zuständigen Behörden zu verbessern.

Daneben begleitete sie insgesamt **39 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg sowie 36 Zuführungen¹⁰ von Rückzuführenden aus zehn Kantonen bis zum Flughafen**. Bei allen von der Kommission begleiteten Rückführungen handelte es sich um die Vollzugsstufe 4.¹¹ 13 Rückführungen wurden aufgrund des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA)¹² durchgeführt. Bei neun Rückführungen handelte es sich um EU-Sammelflüge. In drei Fällen ersuchte die Kommission die Behörden um eine schriftliche Stellungnahme zur Klärung der von ihr beobachteten polizeilichen Interventionen. Die Beobachtungen der Kommission werden in einem Bericht zusammengefasst und dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug zur Stellungnahme unterbreitet.

¹⁰ Die Übernahme einer oder mehrerer Personen an den Aufenthaltsorten sowie deren Transport bis zum Flughafen.

¹¹ Art. 28 Abs. 1 der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV) vom 12. November 2008, SR 364.3.

¹² Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags vom 26. Oktober 2004, SR 0.142.392.68; Diese Rückführungen werden gestützt auf Art. 64a des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) vom 16. Dezember 2006, SR 142.20, durchgeführt.

2.2 Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs

Die Kontrollbesuche der Kommission umfassen eine qualitative Kontrolle der Bedingungen der Unterbringung und der Betreuung aus grund- und menschenrechtlicher Sicht. Sie werden mit oder ohne Vorankündigung durchgeführt. Die fachlich jeweils unterschiedlich zusammengesetzte Delegation führt im Rahmen eines Kontrollbesuchs Gespräche mit inhaftierten und von freiheitsbeschränkenden Massnahmen betroffenen Personen sowie mit der Leitung der jeweiligen Einrichtung und dem Personal. Gleichzeitig überprüft sie sämtliche für ihren Kontrollauftrag relevanten Akten und Unterlagen, namentlich interne Hausordnungen und Weisungen, Verfügungen im Bereich von Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen, Verfügungen von Behandlungen ohne Zustimmung oder von bewegungseinschränkenden Massnahmen, sowie Vollzugs-, Massnahmen- und Behandlungspläne.

Im Anschluss an jeden Besuch wird der Leitung der besuchten Einrichtung eine erste mündliche Rückmeldung abgegeben, in welcher die Delegation erste Erkenntnisse zusammenfasst und der Einrichtung eine erste Möglichkeit zur Stellungnahme bietet. Die Beobachtungen und Erkenntnisse der Delegation werden anschliessend in einem Bericht zusammengefasst und die Empfehlungen den zuständigen Behörden zur Stellungnahme unterbreitet.

Nachfolgend werden die wichtigsten Beobachtungen und Feststellungen der NKVF im Rahmen ihrer letztjährigen Besuche zusammengefasst. Die Einrichtungen werden nach Kategorien aufgeführt.

a. Einrichtungen für den Vollzug strafprozessualer Freiheitsentzüge

i. Regionalgefängnis Bern (BE)¹³

Die Kommission stellte im Rahmen der zwei im Januar¹⁴ und Februar durchgeführten Nachfolgebesuche fest, dass die aus ihrer

¹³ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Bern vom 29. Januar und 28. Februar 2019.

¹⁴ Dieser Besuch wurde in Begleitung einer Delegation des UN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter (SPT) durchgeführt.

Sicht als kritisch zu bezeichnenden materiellen Haftbedingungen im Regionalgefängnis Bern seit ihren letzten Besuchen unverändert geblieben sind. Als positiv würdigte sie hingegen die auf kantonaler Ebene vorgenommenen formalrechtlichen Anpassungen im Justizvollzugsgesetz sowie die Haftartenentflechtung, welche mittelfristig zu einer Lockerung des Haftregimes und zu längeren Zellenöffnungszeiten bei allen Haftarten führen soll. Die Kommission nahm aber zur Kenntnis, dass dies aufgrund der hohen Belegungsrate derzeit noch nicht umsetzbar ist. Kritisch äusserte sich die Kommission zu den festgestellten Inhaftierungen Minderjähriger und ersuchte die Behörden, in diesem Bereich alternative Massnahmen zu treffen. Schliesslich empfahl sie den Behörden, mehr Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten zu schaffen.

ii. Gefängnisse Basel-Landschaft (BL)¹⁵

Anlässlich des Besuches in den Gefängnissen Arlesheim, Liestal, Muttenz und Sissach im Mai monierte die Kommission in allen besuchten Einrichtungen die aus ihrer Sicht ungenügenden Arbeits- und Freizeitmöglichkeiten. Auch die medizinische Versorgung stuft sie insbesondere in Bezug auf die rechtlichen Vorgaben betreffend Schutz vor und Bekämpfung von Epidemien als verbesserungswürdig ein. Im Weiteren ist der bauliche Standard der Gefängnisse Arlesheim und Sissach als nicht mehr zeitgemäss zu bezeichnen. Ungeachtet der Pläne für einen Gefängnisneubau gelangte sie zu der Auffassung, dass der angebaute Container im Gefängnis Arlesheim dringend geschlossen werden sollte. Die Kommission war zudem der Ansicht, dass die Abläufe insbesondere in Bezug auf das Disziplinarwesen und die Sicherheitsmassnahmen überprüft und angepasst werden sollten.

iii. Bezirksgefängnisse Aargau (AG)¹⁶

Die Kommission stuft im Rahmen ihres Besuches in den Bezirksgefängnissen Aarau Amtshaus, Aarau Telli, Baden, Kulm und Zofingen im August die materiellen Haftbedingungen, namentlich

¹⁵ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Gefängnissen Arlesheim, Liestal, Muttenz und Sissach vom 16. bis 17. Mai 2019.

¹⁶ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Aargau betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bezirksgefängnissen Aarau Telli, Aarau Amtshaus, Baden, Zofingen und Kulm vom 20. bis 21. August 2019 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts noch nicht veröffentlicht).

die kritischen Luft- und Lichtverhältnisse in den Zellen und die kargen Spazierhöfe, als besonders problematisch ein. Die Kommission empfahl, den Dokumentationsprozess der Disziplinar- bzw. der Sicherheits- und Schutzmassnahmen zu überprüfen und die Einhaltung der verfahrensrechtlichen Vorgaben sicherzustellen. Sie kritisierte die Durchmischung der verschiedenen Haftregime, welche zu sehr langen Zelleneinschlusszeiten für alle inhaftierten Personen führt. Die Kommission hatte diesbezüglich zur Kenntnis genommen, dass eine Trennung der Haftregime nach Gebäude in Prüfung ist. Sie empfahl, das Angebot an Beschäftigungs- und Freizeitmöglichkeiten sowie an Aufenthaltsräumen zu erweitern und die restriktiven Kontaktmöglichkeiten zur Aussenwelt zu lockern. Zudem bemängelte sie den indirekten Zugang zum Gesundheitsdienst sowie die fehlenden separaten Räumlichkeiten für die medizinische Versorgung. Für die Kommission ergab sich aufgrund der verschiedenen Feststellungen ein kritisches Gesamtbild, weshalb aus ihrer Sicht inhaftierte Personen in den Bezirksgefängnissen Aarau Amtshaus, Aarau Telli, Baden und Kulm nicht länger als einen Monat untergebracht werden sollten. Schliesslich regte die Kommission an, Ersatz zu schaffen, falls in naher Zukunft keine infrastrukturellen Verbesserungen möglich sind.

iv. Gefängnis Sarnen (OW)¹⁷

Anlässlich ihres Besuchs im September im Gefängnis Sarnen äusserte sich die Kommission kritisch zum restriktiven Haftregime der verschiedenen Haftformen. Die Kommission empfahl, angesichts der fehlenden Beschäftigungs- und Bewegungsmöglichkeiten das Gefängnis Sarnen unter Berücksichtigung des Trennungsgebots nur noch für kürzere Aufenthalte zu nutzen. Die Kommission ist der Ansicht, dass das Gefängnis Sarnen für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft ungeeignet ist. Zudem äusserte sie sich kritisch zu den aus ihrer Sicht ungenügend berücksichtigten Bedürfnissen weiblicher Inhaftierter und regte in dieser Hinsicht eine sofortige Unterbringung in einer zweckgerichteten Einrichtung an.

¹⁷ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Obwalden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Gefängnis Sarnen vom 16. September 2019.

v. Centre de Blécherette (VD)¹⁸

Im Rahmen des Besuchs des Polizeipostens Blécherette im September stellte die Kommission fest, dass sich die seit 2014 andauernde Situation der Überbelegung seit einigen Monaten etwas beruhigt hatte. Die Kommission nahm erfreut zur Kenntnis, dass einige ihrer Empfehlungen von vergangenen Besuchen umgesetzt wurden. Die Kommission ist der Ansicht, dass die materiellen Bedingungen, namentlich in Bezug auf die Grösse der Zellen und angesichts der mangelnden Licht- und Frischluftzufuhr, für eine Inhaftierung von länger als 48 Stunden unhaltbar sind. Sie rief deshalb den Behörden die gesetzlichen Vorgaben in Erinnerung und ersuchte sie, Inhaftierungen von länger als 48 Stunden zukünftig zu unterlassen. Ausserdem beobachtete die Kommission, dass das Trennungsprinzip nur zellenweise gewährleistet werden kann. Hingegen stellte die Kommission erfreut fest, dass die Gesundheitsversorgung insgesamt als ausgezeichnet qualifiziert werden kann. Die Kommission zeigte sich überrascht, dass gemäss internem Reglement lediglich Personen im Strafvollzug ein Besuchsrecht für Angehörige und für die Rechtsvertretung zugesprochen wird. Sie bat deshalb die Behörden, das Reglement sowie die Praxis den Vorgaben der Strafprozessordnung anzupassen. Schliesslich beanstandete die Kommission das Fehlen eines Abschnittes zum Beschwerdeverfahren im Reglement sowie die nur ungenügende Information der inhaftierten Personen über ihre Rechte.

Im Rahmen der Überprüfung der Gesundheitsversorgung¹⁹:

vi. Untersuchungsgefängnis Olten (SO)²⁰

Anlässlich des Besuchs im März stellte die Kommission fest, dass aufgrund der kantonsweiten Nutzung von Synergien trotz einer hohen Fluktuationsrate im Untersuchungsgefängnis Olten

¹⁸ Lettre au Conseil d'Etat du canton de Vaud concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture au Poste de police de la Blécherette le 10 septembre 2019 (Schreiben nur auf Französisch verfügbar).

¹⁹ Die von der NKVF gemachten Feststellungen anlässlich der zur Überprüfung der Gesundheitsversorgung durchgeführten Besuche fanden zudem Eingang in den im November 2019 veröffentlichten Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018–2019).

²⁰ Begleitschreiben an den Regierungsrat des Kantons Solothurn vom 21. August 2019 zum Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018–2019).

eine qualitativ hochstehende Gesundheitsversorgung ermöglicht wird. Sie nahm mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass innerhalb von 24 Stunden eine Eintrittsbefragung vom medizinischen Fachpersonal durchgeführt wird, dass die Mitarbeitenden über die Vorgaben der Epidemieverordnung (EpV)²¹ orientiert wurden und interne Arbeitsanweisungen und Merkblätter die regelmässige Information über Infektionskrankheiten sowie die kontinuierliche Fortbildung des Gefängnispersonals vorsehen. Als ebenso positiv wertete die Kommission, dass die in internen Merkblättern vorgesehene Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheits- und dem Justizvollzugspersonal der Vertraulichkeit der medizinischen Daten besondere Bedeutung beimisst. Die Kommission stellte fest, dass die Durchführung von Impfungen, der Zugang zu Verhütungsmitteln sowie die Information von inhaftierten Personen über Infektionskrankheiten im Untersuchungsgefängnis Olten zwar in Planung, jedoch noch nicht umgesetzt sind. Die Kommission begrüsst, dass interne Dokumente die systematische Erfassung von traumatischen Verletzungen festhalten und im Rahmen der Eintrittsbefragung Hinweise auf erfolgte Gewaltanwendungen im Pflegebericht dokumentiert und allenfalls dem Arzt gemeldet werden. Dennoch empfahl die Kommission, in jedem Fall eine fachgerechte Abklärung und Dokumentation von möglichen Gewaltanwendungen vorzunehmen und diese systematisch an die zuständigen Behörden weiterzuleiten.

vii. La prison de Bois-Mermet (VD)²²

Die Gesundheitsversorgung im Gefängnis Bois-Mermet wurde von der Kommission anlässlich ihres Besuches im Mai als gut eingestuft. So stellte sie fest, dass der Gesundheitsdienst ausreichend ausgestattet ist und über qualifiziertes Personal verfügt. Die Kommission stellte ausserdem fest, dass die rechtlichen Vorgaben der EpV in befriedigender Weise umgesetzt werden. Sie begrüsst zudem das Level an Konkretisierung der bundesrechtlichen Vorgaben in den kantonalen Rechtsgrundlagen. Namentlich sehen die Ausführungsbestimmungen in der kantonalen Verordnung vor,

²¹ Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemieverordnung, EpV) vom 29. April 2015, SR 818.101.1 (zit. EpV).

²² Lettre d'accompagnement au Conseil d'Etat du Canton de Vaud vom 21. August 2019 zum Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018–2019) (Schreiben nur auf Französisch verfügbar).

dass der Transfer der medizinischen Daten im Fall eines Wechsels der Einrichtung sichergestellt wird und dass eine medizinische Eintrittsuntersuchung innerhalb von 24 Stunden erfolgt. In Bezug auf die Dokumentation von Hinweisen auf Gewaltanwendungen befand die Kommission, dass diese ordnungsgemäss protokolliert, jedoch nur mit dem Einverständnis des Betroffenen gemeldet wurden. Sie empfahl deshalb, in Übereinstimmung mit internationalen Standards mögliche Gewaltanwendungen zukünftig automatisch an die zuständigen Behörden weiterzuleiten. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass eine Kostenbeteiligung durch die inhaftierten Personen basierend auf Einkommenskriterien vorgesehen ist. Die Kommission betonte in ihrem Bericht über die Gesundheitsversorgung, dass die medizinische Versorgung grundsätzlich kostenlos erfolgen sollte. Sie schätzte eine solche Beteiligung jedoch insoweit als akzeptabel ein, als sie angemessen ist und die finanziellen Kapazitäten der inhaftierten Personen respektiert. Die Kommission stellte schliesslich mit Besorgnis fest, dass das Verfahren zur Genehmigung einer Behandlung manchmal zu Wartezeiten von bis zu drei Wochen führte. Sie stuft diese Verzögerungen als übermässig ein und empfahl den zuständigen Behörden, geeignete Massnahmen zu treffen, um solche Wartezeiten zu vermeiden und eine schnellstmögliche Behandlung sicherzustellen.

viii. Gefängnis Dielsdorf (ZH)²³

Die Kommission begrüsst anlässlich ihres Besuches im Gefängnis Dielsdorf im Dezember insbesondere die Bemühungen der Direktion, die Haftbedingungen in der Einrichtung in materieller Hinsicht sowie in Bezug auf das Haftregime zu verbessern. So stellte sie erfreut fest, dass die Spazierhöfe teilweise überdacht und Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere regelmässige Freizeitprogramme, erweitert wurden. Der Zugang zur Gesundheitsversorgung war durch einen Gesundheitsdienst vor Ort und dem wöchentlichen Besuch einer externen Ärztin gewährleistet. Allerdings stellte die Kommission fest, dass sich die inhaftierten Frauen unabhängig vom Haftregime an den Kosten der Gesundheitsversorgung beteiligen müssen. Die Kommission wurde darüber infor-

²³ Schreiben an den Regierungsrat des Kantons Zürich über den Besuch im Gefängnis Dielsdorf am 16. Dezember 2019 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts noch nicht veröffentlicht).

miert, dass die inhaftierten Frauen zwar an einem halben Tag pro Woche Zugang zu einem Psychiater der Psychiatrischen Universitätsklinik (PUK) Zürich haben, die Behandlung jedoch primär aus der Abgabe von Psychopharmaka besteht. Sie empfahl deshalb, die psychologisch-psychiatrische Versorgung mit weiteren therapeutischen Angeboten auszubauen. Die Kommission empfahl weiter, im Rahmen der Eintrittsbefragung systematisch geschlechterspezifische Fragen zu stellen. Schliesslich begrüsst sie, dass mit Ausnahme des Zugangs zu sterilem Injektionsmaterial die rechtlichen Vorgaben betreffend übertragbare Krankheiten mehrheitlich umgesetzt wurden.

b. Einrichtungen für den Vollzug strafrechtlicher Freiheitsentzüge

i. Établissement Curabilis (GE)²⁴

Die Kommission hat im Rahmen ihres Besuches in der Massnahmeneinrichtung Curabilis im Oktober 2019 erfreut festgestellt, dass einige ihrer Empfehlungen aus dem Besuch im Jahr 2016 umgesetzt wurden. Namentlich wurde die Anzahl an erfahrener Justizvollzugspersonal erhöht und das Angebot an Freizeit- und Sportmöglichkeiten erweitert. In der Einrichtung Curabilis werden neu auch Frauen untergebracht. Für diese ist ein Stockwerk in einer gemischt genutzten Abteilung reserviert. Therapeutische und berufliche Aktivitäten finden jedoch gemeinsam mit männlichen Inhaftierten der Abteilung statt. Gemäss den Informationen der Leitung verfügt die Einrichtung über kein spezifisches Konzept für die Betreuung von weiblichen Inhaftierten. Die Kommission erinnerte daran, dass sich daraus eine erhöhte Schutzpflicht der Institution gegenüber den weiblichen Inhaftierten ergibt und dass die betroffenen Frauen in der Lage sein müssen, frei an den Aktivitäten der Institution teilzunehmen. Die Kommission stellte erfreut fest, dass die Vollzugspläne gut strukturiert und konkreter ausgestaltet sind. Die Delegation stellte jedoch fest, dass das medizinische Personal trotzdem hauptsächlich auf der Grundlage des Therapievertrags und nicht mit dem Vollzugsplan arbeitet. Die Kommission legte den zuständigen Behörden nahe, ihre Bemühungen fortzusetzen, um

²⁴ Lettre au Conseil d'Etat du canton de Genève concernant la visite de suivi dans l'établissement pénitentiaire fermé de Curabilis le 10 octobre 2019 (Schreiben nur auf Französisch verfügbar).

sicherzustellen, dass der Massnahmenvollzugsplan für alle betroffenen Akteure als effektives Arbeitsinstrument genutzt wird. Die Kommission nahm mit Besorgnis zur Kenntnis, dass für die Unterbringungen in Sicherheitszellen bzw. Verlegungen von eingewiesenen Personen in die *Unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire (UHPP)* als letztes Mittel jeweils die *Brigade d'intervention cellulaire (BIC)* eingesetzt wird. Die Kommission bezeichnet dieses Vorgehen für Menschen mit psychischen Störungen als ungeeignet und forderte die Institution deshalb auf, ihre Praxis hinsichtlich der verwendeten Ausrüstung und der eingesetzten Zwangsmittel zu überprüfen.

Im Rahmen der Überprüfung der Gesundheitsversorgung:

ii. Strafanstalt Gmünden (AR)²⁵

Die Kommission begrüßte anlässlich ihres Besuches in der Strafanstalt Gmünden im Februar, dass die Einrichtung über einen eigenen Gesundheitsdienst mit einer vollzeittätigen, medizinischen Fachperson verfügt. Sie stellte jedoch fest, dass die Medikamentenabgabe weiterhin über das Justizvollzugspersonal erfolgt und empfahl, die Medikamentenabgabe über medizinisches Fachpersonal sicherzustellen. Ebenso stellte sie fest, dass weder Verhütungsmittel noch Informationen zur Übertragung von Infektionskrankheiten abgegeben werden. Die Kommission empfahl, den Vorgaben der EpV im Rahmen der Eintrittsbefragung besondere Achtung zu schenken. Die Kommission nahm schliesslich mit Interesse zur Kenntnis, dass im Rahmen eines Pilotprojektes weibliche Inhaftierte im offenen Vollzug untergebracht werden. Aus ihrer Sicht ist in einer Frauenabteilung auf eine geschlechterspezifische Gesundheitsversorgung zu achten und insbesondere weibliches medizinisches Fachpersonal beizuziehen und Hygieneartikel kostenlos abzugeben.

²⁵ Begleitschreiben an den Regierungsrat des Kantons Appenzell Auser Rhoden vom 21. August 2019 zum Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018–2019).

iii. Carcere penale La Stampa (TI)²⁶

Die Kommission erhielt beim Besuch im Gefängnis La Stampa im April einen grundsätzlich positiven Eindruck bezüglich der in der Einrichtung angebotenen Gesundheitsversorgung. Insbesondere begrüsst sie die neu erfolgte Angliederung der Gesundheitsversorgung an das Gesundheitsdepartement und den dadurch ermöglichten Zugang zu Spezialisten des öffentlichen Kantonsspitals Lugano. Die Kommission stellte fest, dass die Bekämpfung von Infektionskrankheiten auf Verordnungsebene festgehalten ist und Kenntnisse bezüglich der bundesgesetzlichen Vorgaben im Bereich der Epidemien-gesetzgebung beim Personal vorhanden sind. Als besonders positiv wertete sie die von der Justizvollzugseinrichtung getroffenen Präventionsmassnahmen zum Schutz vor Infektionskrankheiten. Die Kommission stellte mit Zufriedenheit fest, dass die systematische Eintrittsuntersuchung innerhalb von 24 Stunden erfolgt und empfahl aber, dies entsprechend auf Verordnungsebene festzuhalten. Zudem stellte die Kommission fest, dass Anzeichen von Gewalt dokumentiert wurden, und empfahl die automatische Weiterleitung von Anzeichen von Gewal-tanwendungen an die entsprechenden Behörden. Eine Kostenbeteiligung von Personen ohne Krankenversicherung im Rahmen eines jährlichen Abzugs vom Arbeitsentgelt erachtete die Kommission nur dann als akzeptabel, wenn diese verhältnismässig ist und der Zugang zu einer adäquaten Gesundheitsversorgung dadurch weder verzögert noch verhindert wird. Sie empfahl deshalb zur Wahrung des Gleichheitsgebots eine kostenlose Gesundheitsversorgung für alle inhaftierten Personen.

Überprüfung des Verwahrungsvollzugs:

Im Rahmen der schweizweiten Überprüfung des Verwahrungsvollzugs besuchte die Kommission im September die Abteilung 60plus im Zentralgefängnis Lenzburg (AG) sowie im Dezember die JVA Thorberg (BE).²⁷

²⁶ Lettera di accompagnamento al Consiglio di Stato del Cantone Ticino vom 21. August 2019 zum Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018–2019) (Schreiben nur auf Italienisch verfügbar).

²⁷ Die Beobachtungen und Feststellungen der Besuche werden zusammen mit Empfehlungen Eingang finden in den thematischen Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs im Berichtsraum 2019-2020, welcher voraussichtlich Ende 2020 veröffentlicht wird.

c. Einrichtungen für den Vollzug zivilrechtlicher Massnahmen, in denen freiheitsbeschränkende Massnahmen zur Anwendung kommen

i. Klinik Herisau (AR)²⁸

Anlässlich des Besuches im Juli in der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie des Psychiatrischen Zentrums Appenzell Ausserrhoden in Herisau erhielt die Kommission einen insgesamt positiven Eindruck. Die Kommission stellte mit Zufriedenheit fest, dass die Vorgehensweise zur Erstellung von Behandlungsplänen intern festgehalten ist und, dass für sämtliche sich zum Zeitpunkt des Besuches fürsorglicher untergebrachten Personen Behandlungspläne erstellt wurden. Hingegen ist aus Sicht der Kommission die Nachvollziehbarkeit von freiheitsbeschränkenden Massnahmen, namentlich die Begründungen und die Information der Patientinnen und Patienten, im elektronischen System erschwert. Die Kommission nahm diesbezüglich zur Kenntnis, dass die Verbesserungsmöglichkeiten des elektronischen Systems von der Klinikleitung erkannt wurden und es zurzeit angepasst wird. Aus Sicht der Kommission gilt es sicherzustellen, dass die Patientinnen und Patienten über die Massnahmen und Beschwerdemöglichkeiten informiert werden. Die Kommission empfahl deshalb auch, nach jeder freiheitsbeschränkenden Massnahme eine Nachbesprechung durchzuführen und diese zu dokumentieren. Die Kommission empfahl schliesslich, auch bewegungseinschränkende Massnahmen formell zu verfügen und zu dokumentieren.

ii. Klinik Beverin und Klinik Waldhaus (GR)²⁹

Die Kommission erhielt anlässlich ihres Besuches im November in der Klinik Beverin Cazis und auf der Notfallstation der Klinik Waldhaus Chur der Psychiatrischen Dienste Graubünden hinsichtlich Infrastruktur, psychiatrischer Betreuung und Personal einen insgesamt positiven Eindruck. Als positiv beurteilte sie die rasche

²⁸ Schreiben an den Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden betreffend den Besuch in der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychiatrisches Zentrum Appenzell Ausserrhoden am 10. Juli 2019.

²⁹ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Graubünden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Klinik Beverin Cazis und der Notfallstation der Klinik Waldhaus Chur der Psychiatrischen Dienste Graubünden (PDGR) vom 21. und 22. November 2019 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts noch nicht veröffentlicht).

Erstellung von Behandlungsplänen und die Bemühungen einer systematischen und umfassenden Dokumentation insbesondere der freiheitsbeschränkenden Massnahmen. Die Kommission sieht jedoch Klärungsbedarf bei den verwendeten Begrifflichkeiten und bei der Formalisierung des Verfahrens bei bewegungseinschränkenden Massnahmen. Die Kommission kritisierte schliesslich die angeordneten Isolationen bei dementen Patienten und Patientinnen.

iii. Centre Neuchâtelois de Psychiatrie (NE)³⁰

Das Centre Neuchâtelois de Psychiatrie hat bei der Kommission im Rahmen ihres Besuches im Dezember einen guten Eindruck hinterlassen, insbesondere was die Infrastruktur, das Personal und die Verfahren zur Anwendung freiheitsbeschränkender Massnahmen betrifft. Die Kommission begrüsst insbesondere die Tatsache, dass die Patienten bis auf wenige Ausnahmen über einen Behandlungsplan verfügen und dass die Behandlung ohne Zustimmung einer schriftlichen Verfügung unterliegt, die systematisch dem Kantonsarzt übermittelt wird. Dies gilt auch für die Unterbringung in einem Isolierzimmer. Diesbezüglich war die Kommission jedoch der Ansicht, dass in Bezug auf die Dauer dieser Unterbringung eine Reduktion erforderlich ist. In Bezug auf andere freiheitsbeschränkenden Massnahmen wies sie darauf hin, dass diese dokumentiert werden und Gegenstand einer schriftlichen Verfügung sein müssen. Schliesslich forderte sie die Einrichtung auf, die Ausstattung der für Personen im fortgeschrittenen Alter bestimmten Einheiten zu überprüfen, damit sie an die Pathologien der dort untergebrachten Patienten angepasst ist.

d. Einrichtungen für den Vollzug asyl- und ausländerrechtlicher Massnahmen

i. Bundesasylzentren (BAZ)

Während des Berichtsjahres besuchte die Kommission zwei BAZ mit Verfahrensfunktion in Boudry (NE) und Zürich (Halle 9

³⁰ Rapport au Conseil d'État du canton de Neuchâtel concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture au Centre neuchâtelois de psychiatrie les 5 et 6 décembre 2019 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts noch nicht veröffentlicht) (Bericht nur auf Französisch verfügbar).

Oerlikon)³¹ sowie zwei BAZ ohne Verfahrensfunktion in Kappelen (BE)³² und Kreuzlingen (TG). Sie überprüfte dabei die Umsetzung der Empfehlungen aus dem anfangs 2019 publizierten Gesamtbericht³³. Insbesondere legte die Kommission ein Augenmerk auf die Vorgehensweise bei körperlichen Durchsuchungen, auf die Anwendung von Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen, die Erkennung und Identifikation von Betroffenen von Menschenhandel und anderen vulnerablen Personen, die Aufenthaltspflicht im Zentrum und die Ausgangszeiten sowie auf den Zugang zur medizinischen, insbesondere psychiatrischen Grundversorgung. Die NKVF wird voraussichtlich im vierten Quartal 2020 die Feststellungen und Empfehlungen der Kommission zu den BAZ erneut in einem Gesamtbericht veröffentlichen.

ii. Einrichtung für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft

a. LMC Granges (VS)³⁴

Die Kommission nahm anlässlich ihres Besuches in der Einrichtung Favra im Oktober 2019 erfreut zur Kenntnis, dass zahlreiche ihrer Empfehlungen aus dem Besuch im Jahr 2017 umgesetzt wurden. Sie begrüßte die von den Behörden kurzfristig vorgesehenen baulichen Anpassungen, namentlich die Einrichtung eines Gemeinschaftsraums, in dem die Inhaftierten gemeinsam essen können sowie einer Werkstatt zur Schaffung eines Beschäftigungsangebots. Nach Ansicht der Kommission ist das Haftregime, gemäss welchem die Inhaftierten weiterhin durchschnittlich zwischen 19 und 20 Stunden pro Tag in der Zelle verbringen, nach wie vor zu restriktiv ausgestaltet. Deshalb legt die Kommission den Behörden nahe, die provisorischen Massnahmen sowie die Empfehlungen der Kommission rasch umzusetzen. Sie nahm hingegen mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass inzwischen auf die

³¹ Zum Zeitpunkt des Besuches war die Unterkunft auf dem Duttweiler-Areal noch nicht eröffnet. Stattdessen nutzte die Asylorganisation (AOZ) das Zentrum Juch und die Halle 9 in Oerlikon als Unterkünfte. Beide werden seit November 2019 nicht mehr als Asylunterkünfte genutzt.

³² Das SEM hat das BAZ Kappelen zusammen mit dem BAZ Muttenz und dem Besonderen Zentrum Les Verrières ab September 2019 vorübergehend geschlossen.

³³ Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung durch die NKVF in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2017–2018, NKVF 03/2018.

³⁴ Rapport au Conseil d'Etat du canton de Valais concernant les visites de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) dans le Centre de détention LMC de Granges des 19 décembre 2017 et 17 janvier 2019 (Bericht nur auf Französisch verfügbar)

Unterbringung von Frauen und Minderjährigen verzichtet wird. Die Kommission empfahl den Behörden ferner, die Kontakte mit der Aussenwelt zu erleichtern, namentlich durch eine Lockerung der Besuchsregelung und die Erlaubnis einer beschränkten Nutzung der Mobiltelefone. Sie bedauert, dass der Staatsrat auf Letzteres aus Sicherheitsgründen nicht einzugehen gedenkt.

b. Regionalgefängnis Moutier (BE)³⁵

Die Kommission begrüsst anlässlich ihres Besuches im Regionalgefängnis Moutier im Juni die konzeptionelle Neuausrichtung auf den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft im Rahmen einer Entflechtung der Haftarten im Kanton Bern und die Einführung eines angepassten Haftregimes. Da die ausländerrechtliche Administrativhaft dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung und nicht der Untersuchung oder der Sanktionierung einer Straftat dient, beurteilte die Kommission die bestehenden Einschränkungen bei den Zellenöffnungen und der Kontaktpflege mit der Aussenwelt dennoch als zu restriktiv. In Anlehnung an internationale Vorgaben empfahl die Kommission zudem, auf die Inhaftierung von Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jahren zu verzichten. Positiv bewertete sie schliesslich die Bemühungen der Gefängnisleitung, den Fokus auf die Betreuung zu legen. Insbesondere die Einführung von sogenannten Informationszimmern in den Zellentrakten, wo sich die ausländerrechtlich Inhaftierten an das Personal wenden können, wertete die Kommission als besonders sinnvoll.

c. Etablissement de Favra (GE)³⁶

Die Kommission nahm anlässlich ihres Besuches in der Einrichtung Favra im Oktober 2019 mit Genugtuung zur Kenntnis, dass zahlreiche ihrer Empfehlungen aus dem Besuch im Jahr 2017 umgesetzt wurden. Sie begrüsst, dass die Zellen wie bisher den ganzen Tag geöffnet sind. Nichtsdestotrotz stellte die Kommission mit Besorgnis fest, dass aufgrund des ausgeprägten Gefängnischarakters der Infrastruktur keine grosszügigeren Bewegungsmög-

³⁵ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Moutier vom 28. Juni 2019.

³⁶ Lettre au Conseil d'Etat du canton de Genève concernant la visite de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture dans l'établissement de détention administrative de Favra le 28 octobre 2019 (Schreiben nur auf Französisch verfügbar).

lichkeiten realisierbar sind und dass der Aufenthalt auf dem Spazierhof immer noch auf eine Stunde pro Tag limitiert ist. Die Kommission ist der Ansicht, dass die bestehende Infrastruktur für die ausländerrechtliche Administrativhaft ungeeignet ist, und empfahl daher, ausländerrechtlich Inhaftierte in einer dafür geeigneten Einrichtung unterzubringen. Die Kommission wiederholte ihre Empfehlungen, dringend Massnahmen zu ergreifen, um den uneingeschränkten Zugang zu den Aussenbereichen während des ganzen Tages zu ermöglichen und die weiterhin begrenzten Beschäftigungs- und Freizeitmöglichkeiten auszubauen. Die Kommission schlug weiter vor, dass Mitarbeitende eine spezifische Ausbildung absolvieren, um entsprechende Fachkenntnisse in der Betreuung mit ausländerrechtlich Inhaftierten zu erlangen. Schliesslich empfahl die Kommission, die Privatsphäre bei Telefonaten zu verbessern und die Nutzung von Mobiltelefonen und den Zugang zum Internet zu ermöglichen.

Kontakte zu relevanten Ansprechpartnern

3

3.1. Kontakte mit Behörden des Bundes

Die NKVF unterhielt im Berichtsjahr regelmässige Kontakte zum Bundesamt für Gesundheit (BAG), im Besonderen mit der Abteilung für die Prävention von übertragbaren Krankheiten und diskutierte die im Rahmen des Pilotprojektes Gesundheitsversorgung im Justizvollzug gesammelten Erkenntnisse. Nach Abschluss des Pilotprojektes diskutierte die Kommission ihre Empfehlungen mit einer Delegation des BAG.

3.2. Kontakte mit Kantonsbehörden

a. Vorstandssitzung der KKJPD

Die Kommission nahm Ende Juni an der Vorstandssitzung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) teil, im Rahmen welcher sie ihre Erkenntnisse und Empfehlungen in Bezug auf das Pilotprojekt Gesundheitsversorgung im Justizvollzug vorstellte und in Anwesenheit der Regierungsräte diskutierte.

b. Fachdialog mit dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Die Kommission traf sich im Berichtsjahr einmal mit Vertreterinnen und Vertretern des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug und diskutierte ihre Beobachtungen und Empfehlungen im Rahmen der Überwachung von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg. Im Laufe des Jahres stand sie in regelmässigem Kontakt mit Vertretern des Fachausschusses zur Klärung einzelner Sachverhalte im Nachgang an beobachtete Rückführungen. Ihre Einschätzungen und Empfehlungen bezüglich der Rückführungen auf dem Luftweg fasste sie in ihrem jährlichen Bericht zusammen.³⁷

³⁷ NKVF Bericht über die Rückführungen auf dem Luftweg vom 24.Mai 2019:
<https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2019/vollzugsmonitoring/bericht.pdf>.

c. Arbeitsgruppe Pilotprojekt Gesundheitsversorgung

Im März und Juni 2019 fanden zwei weitere Sitzungen der fachlich breit zusammengesetzten Arbeitsgruppe statt, welche das Pilotprojekt Gesundheitsversorgung seit 2018 in fachlicher Hinsicht begleitet. Unter Beizug von Vertreterinnen und Vertreter des BAG, der Gesundheitsdirektorenkonferenz, der Strafvollzugskonkordate sowie des Justizvollzugs präsentierte die NKVF ihre Erkenntnisse im Nachgang an die schweizweit überprüften Einrichtungen und diskutierte praxisrelevante Fragen in Zusammenhang mit der Anwendung von Standards im Bereich der Gesundheitsversorgung. Ihre Empfehlungen wurden grundsätzlich positiv aufgenommen und die NKVF konnte im Dialog mit den zuständigen Fachpersonen wertvolle Inputs sammeln, welche sie in ihren Empfehlungen angemessen berücksichtigen konnte.

d. Bilaterale Gespräche

Die Kommission führte im Januar 2019 ein Gespräch mit dem Präsidium der vom Walliser Regierungsrat eingesetzten «*Commission consultative LMC Granges*» bezüglich der Haftbedingungen im LMC Granges.³⁸ Die Kommission hatte die Bedingungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft im LMC Granges mehrfach als ungeeignet eingestuft und den Regierungsrat ersucht, entsprechende Massnahmen zu treffen.

e. Teilnahme an polizeilichen Weiterbildungen

Im Berichtsjahr nahm die Kommission auf Einladung der Polizeikorps der Kantone Genf, Schaffhausen und Zürich an drei polizeilichen Weiterbildungen teil und stellte in diesem Rahmen ihre Methodik und Vorgehensweise im Zusammenhang mit der Begleitung von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg vor.

³⁸ Für weitere Informationen vgl. NKVF Medienmitteilung vom 6. Juni 2019, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publikationen/newsarchiv/2019/2019-06-06.html>; Urteile des Bundesgerichts 2C_1052/2016, 2C_1053/2016 vom 26. April 2017.

3.3. Kontakt mit zivilgesellschaftlichen Organisationen

a. Forum über migrationsrechtliche Fragen

Am 18. Dezember 2019 trafen sich im Rahmen des von der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) organisierten Forums zum Thema der ausländerrechtlichen Administrativhaft Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Kantone und der Zivilgesellschaft und diskutierten gemeinsam über die grund- und menschenrechtlich relevanten Aspekte des Vollzugs dieser Haftart. Auf die Präsentation der relevanten internationalen Vorgaben folgte eine Zusammenfassung der wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen der NKVF zur ausländerrechtlichen Administrativhaft. Eine Vertreterin und ein Vertreter aus den Einrichtungen in Genf und Zürich vermittelten den Teilnehmenden einen Einblick in die besonderen Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit dem Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft in ihren Einrichtungen stellen. In der anschliessenden Diskussionsrunde wurden Fragen diskutiert und Erfahrungen ausgetauscht.

b. Weitere Kontakte

Im Januar 2019 nahm die Kommission in ihrer Eigenschaft als Mitglied mit Beobachterstatus an der Konferenz der Schweizerischen Gefängnisärzte (KSG) teil.

Im April referierte die NKVF im Rahmen der Generalversammlung von *Association for the Prevention of Torture (APT)* und präsentierte mit Blick auf das zehnjährige Jubiläum eine erste Bilanz ihrer Aktivitäten und der aktuellen Herausforderungen.

Im Mai referierte die NKVF im Rahmen einer Veranstaltung der *Groupe d'accueil et d'action psychiatrique (GRAAP)* und stellte ihre Arbeit im Bereich der Überprüfung von psychiatrischen Einrichtungen vor.

Im November nahm die NKVF an einer in Bern organisierten Tagung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) teil, welche dem Thema Gesundheitsversorgung im

Justizvollzug gewidmet war. Die NKVF präsentierte im Rahmen einer Paneldiskussion ihre Empfehlungen und diskutierte diese mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Justizvollzugseinrichtungen.

3.4. Internationale Kontakte

a. Besuch des UN-Unterausschusses zur Verhütung der Folter (SPT)

Die Kommission empfing im Januar 2019 den SPT anlässlich seines Besuches in der Schweiz. Eine Delegation der Kommission traf sich zwei Mal mit der Delegation des SPT, um sowohl fachliche als auch methodische Anliegen zu diskutieren. Gestützt auf das UN-Fakultativprotokoll zur Verhütung der Folter führt der SPT in den von ihm ausgewählten Ländern regelmässige Besuche durch, mit dem Ziel die nationalen Präventionsmechanismen beratend zu unterstützen. Thematischer Schwerpunkt des ersten Besuches in der Schweiz war der Vollzug ausländerrechtlicher Zwangsmassnahmen und die psychiatrische Gesundheitsversorgung im Massnahmenvollzug. Die Delegation des SPT begleitete die NKVF im Rahmen eines Nachfolgebesuchs im Regionalgefängnis Bern und erhielt auf diese Weise einen konkreten Einblick in die Funktionsweise der Kommission. Im Nachgang an den Besuch führte die NKVF in Anwesenheit der SPT Delegation ein Schlussgespräch mit der Leitung des RG Bern.

b. Europäische Grenzschutzagentur Frontex

Die Kommission nahm im März, Juni und September an einer Weiterbildung vom International *Centre for Migration Policy Development (ICMPD)* im Rahmen des Projektes '*Forced Return Monitoring*' in Oslo, Bratislava und Wien teil. Ziel der Weiterbildung war die Harmonisierung von Standards und der Vorgehensweise bei der Organisation von EU-Sammelflügen im Rahmen von Frontex. Dank einer harmonisierten Vorgehensweise soll ein funktionierendes EU-Rückführungssystem in Einklang mit der EU-Rückführungsrichtlinie³⁹ geschaffen werden.

³⁹ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (zit. EU-Rückführungsrichtlinie).

c. European National Preventive Mechanism (NPM) Forum

Die Kommission war an der im November 2019 organisierten Veranstaltung des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT) zu Feierlichkeiten des 30-jährigen Jubiläums in Strassburg zugegen. An der Veranstaltung nahmen hochkarätige Persönlichkeiten des Europarats, namentlich der Präsident des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, teil. Als weiterer Bestandteil der Veranstaltung diskutierten NPM die notwendigen Schutzmassnahmen zur Wahrung der Grundrechte bei der polizeilichen Arretierung.

Im März besuchte der Präsident der NKVF im Rahmen einer vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) organisierten Veranstaltung in Begleitung eines ausländischen Experten Bahrain.

Die Geschäftsführerin der NKVF referierte im Mai an einer Konferenz über Gefängnis-Monitoring an der Universität in Lissabon und stellte im Juni einer Delegation bestehend aus Vertretern der palästinensischen Justizbehörden, Anwälten und Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger im Rahmen einer vom *Geneva Center for Security Sector Governance (DCAF)* organisierten Veranstaltung die Erkenntnisse der NKVF im Bereich der Jugendeinrichtungen vor.

d. Austausch mit nationalen Präventionsmechanismen

Die NKVF empfing auf Ersuchen des EDA im September auch eine Delegation aus Belarus mit Vertreterinnen und Vertreter des dort neu geschaffenen NPM und stellte in diesem Rahmen jeweils die Grundsätze ihrer Besuchsmethodik und der Berichterstattung vor.

Im Oktober traf sich eine Delegation der Kommission mit ihren deutschen und österreichischen Partnerorganisationen für einen Austausch in Zürich zum Thema migrationsrechtliche Freiheitsentzüge. Sie besuchte in diesem Zusammenhang die Abteilung für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft im Flughafengefängnis Zürich und erhielt von der Flughafenpolizei Zürich eine Einführung in die Vorbereitungen bei Rückführungen auf dem Luftweg.

Die Umsetzung des Fakultativ- protokolls in der Schweiz: 10 Jahre danach

4

4.1. Einleitung

Wozu in einem Rechtsstaat, in dem die Menschen- und Grundrechte durch faire Gerichtsverfahren garantiert werden, einen nationalen Präventionsmechanismus zur Verhütung von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung schaffen? Diese zweifellos berechnete Frage ist im Schweizer Parlament breit debattiert worden, als es darum ging, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter (OPCAT) zu ratifizieren. Die Antwort ist einfach: Obwohl die Grundrechte in der Bundesverfassung garantiert und durch starke demokratische Institutionen konkretisiert werden, sind sie eine stets fragile Errungenschaft. Insbesondere bei der Bewältigung der Krisen und Herausforderungen, mit denen sich unsere westlichen Demokratien konfrontiert sehen, werden die Menschen- und Grundrechte regelmässig eingeschränkt. Es ist deshalb folgerichtig, zu deren Schutz Kontrollmechanismen, wie im OPCAT vorgesehen, einzurichten. Ursprünglich bestand der Zweck des Fakultativprotokolls vor allem in der Verhütung von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung in jenen Staaten, die systematisch gegen Menschenrechte verstossen. Heute ist es weit mehr als das. Dieses Instrument der Vereinten Nationen sieht die Einführung von Kontrollmechanismen auf nationaler Ebene vor, die als sogenannte NPM regelmässig Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs durchführen. Nebst ihrer präventiven Aufgabe zur Verhütung von Folter sollen sich die NPM generell für die Wahrung der Rechte der Personen im Freiheitsentzug einsetzen. Die Verabschiedung des OPCAT durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2006 an sich stellte bereits einen wichtigen Schritt auf dem Gebiet der Menschenrechtsübereinkommen dar. Die wesentliche Neuheit des OPCAT besteht jedoch in der Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Einrichtung von Kontrollmechanismen auf nationaler Ebene. Die Einrichtung eines nationalen Mechanismus im Einklang mit den Pariser Prinzipien⁴⁰ gestaltet sich für die unterzeichnenden Staaten zugleich als die grösste Herausforderung.

⁴⁰ Pariser Prinzipien zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution; vgl. Art. 18 Abs. 4 OPCAT.

Die Schweiz, welche im Verhandlungsprozess zur Verabschiedung des Fakultativprotokolls eine massgebliche Rolle gespielt hatte, musste im Anschluss an die Ratifizierung des Protokolls als Vorbild vorangehen und dabei auf eine möglichst kohärente Umsetzung im innerstaatlichen Recht bedacht sein. Das am 20. März 2009 verabschiedete Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG-NKVF) war das Ergebnis eines gesetzgeberischen Kompromisses, der insofern als historisch bezeichnet werden kann, als der Wortlaut praktisch den wichtigsten Bestimmungen des OPCAT entspricht. Darüber hinaus gewährt das Gesetz, mit dem in der Schweiz erstmals ein Mechanismus zur Überwachung und Kontrolle im Bereich des Freiheitsentzugs eingeführt wird, der Kommission umfassende Kompetenzen zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags.

4.2. Ein Schweizer Präventionsmechanismus

Da kein konkretes Modell bestand, lag die grösste Herausforderung – insbesondere für die Schweiz und andere Vertragsstaaten ohne nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) – in der Umsetzung der Bestimmungen im innerstaatlichen Recht und in deren Konkretisierung in Form einer Institution. Zusätzlich zur konkreten Umsetzung der Gesetzesbestimmungen mussten die vom Bundesrat ernannten Mitglieder der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter die Rolle eines solchen Mechanismus in einem föderalistisch organisierten Land wie der Schweiz erst einmal definieren.

Für die neu gegründete Kommission bestand der erste Schritt daher darin, den kantonalen Behörden den Auftrag der NKVF gemäss OPCAT zu erklären. Zu Beginn bestanden zahlreiche Vorbehalte. Sinn und Zweck sowie der Nutzen der neuen Kontrollbehörde mussten sich insbesondere auch für die kantonalen Justizvollzugsbehörden erst zeigen. Die NKVF hatte sich daher bewusst dafür entschieden, alle Vertreterinnen und Vertreter der Kantonsregierungen als wichtigste Akteure bei der Erfüllung ihres Gesetzauftrags zu treffen, um ihnen namentlich ihren Auftrag und ihren

Tätigkeitsbereich näher zu bringen. Zunächst bestanden auf Seiten der Kantone Bedenken, dass die Kommission sie zukünftig vorrangig wegen Praktiken, die allenfalls gegen die internationalen Menschenrechtsstandards verstossen, anprangern würde. Heute wird die Rolle der Kommission zunehmend positiver wahrgenommen. Die NKVF konnte sich als Kontrollinstanz etablieren, welche die Behörden durch regelmässige Besuche in den Einrichtungen des Freiheitsentzugs auf Missstände und Herausforderungen im System oder in den Institutionen aufmerksam macht und mit ihren Empfehlungen Lösungen zur Verbesserung der Haftbedingungen vorschlägt, damit sie so gut wie möglich den internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen. So hat es sich die Kommission denn auch zur Aufgabe gemacht, durch einen konstruktiven Austausch mit den Behörden den Menschen- und Grundrechten der Personen im Freiheitsentzug in der Schweiz, Nachachtung zu verschaffen. Nach zehn Jahren Tätigkeit kann die NKVF bei den Beziehungen zu den Bundes- und Kantonsbehörden, welche im Allgemeinen als konstruktiv eingestuft werden können, eine positive Bilanz ziehen.

a. Konkretisierung der Bestimmungen des Bundesgesetzes

Ungeachtet klarer Bestimmungen im Bundesgesetz und der daraus resultierenden Informations- und Sensibilisierungsarbeit bei den zuständigen Behörden musste die NKVF gewisse Bestimmungen des Bundesgesetzes konkretisieren, um ihren Präventionsauftrag wahrnehmen zu können. Vor allem die Bestimmungen, welche die umfassenden Kompetenzen der NKVF festlegen und damit für den präventiven Auftrag eines NPM charakteristisch sind, wie beispielsweise der Zugang zu den Einrichtungen und zu den Daten über die Situation der Personen im Freiheitsentzug, gaben bisweilen Anlass zu divergierenden Auslegungen.

Obwohl die NKVF stets uneingeschränkten Zugang zu allen von ihr geprüften Einrichtungen des Freiheitsentzugs erhielt, haben ihre Kontrollbesuche bei gewissen Anstaltsleitungen oder betroffenen Vollzugsbehörden manchmal für Überraschung oder Irritation gesorgt. Um eine übermässige Störung des Betriebs der Haftanstalten zu vermeiden, traf die NKVF die strategische Entscheidung, ihre ersten Kontrollbesuche anzukündigen. Auch wenn dieser Entscheid

insbesondere in der Zivilgesellschaft gelegentlich auf Unverständnis stiess, hatte er rückblickend seine Berechtigung und ermöglichte es den Einrichtungen, sich mit den Kontrollbesuchen vertraut zu machen. Auf den ersten Blick erscheint dieser Entscheid der Kommission dem Geist des OPCAT zu widersprechen. Es ist jedoch unschwer zu erkennen, dass er den Grundstein für die Präventionsarbeit der NKVF unter Beachtung der institutionellen Traditionen der Schweiz gelegt hat. Ein Beleg dafür ist, dass heute, zehn Jahre später, die Mehrheit der Besuche der NKVF und dies insbesondere alle Nachfolgebesuche unangekündigt durchgeführt werden. Durch die Kombination der beiden methodischen Ansätze konnte die NKVF die Akzeptanz ihres neuen Präventivauftrags fördern und gleichzeitig ihre Glaubwürdigkeit als unabhängiger Kontrollmechanismus wahren.

Zwar gestaltete es sich für die NKVF vereinzelt, insbesondere auf einigen Polizeiposten, schwierig, Zugang zu erhalten. Generell wurde sie aber in den besuchten Einrichtungen professionell und freundlich empfangen und erhielt uneingeschränkten Zugang zu den Personen im Freiheitsentzug, mit denen sie sich unterhalten wollte. In bestimmten Fällen, vor allem in den Hochsicherheitsabteilungen, musste sie sich bisweilen etwas hartnäckiger zeigen, damit sie mit den betroffenen Personen freie Gespräche führen konnte. Im Grossen und Ganzen konnte die NKVF jedoch im Dialog mit den betroffenen Einrichtungen immer Lösungen finden, mit denen sich das Sicherheitsbedürfnis der Einrichtung und der Bedarf der NKVF, unter Beachtung ihres präventiven Auftrags objektive Informationen über die Personen im Freiheitsentzug einzuholen, vereinbaren liessen.

b. Zugang zu besonders schützenswerten Personendaten

Im Bereich des Zugangs zu den besonders schützenswerten Daten, insbesondere zu den Akten der inhaftierten Personen und deren medizinischen Daten, musste die NKVF einige Hindernisse überwinden und auf verschiedenen Stufen intervenieren. Während im Bundesgesetz klar festgehalten ist, dass die Kommission Zugang zu sämtlichen Daten einschliesslich der medizinischen Daten erhält, welche die Situation der Personen im Freiheitsentzug betreffen und die sie zur Erfüllung ihres präventiven Auftrags

benötigt⁴¹, wurde diese Bestimmung von Seiten einiger kantonalen Datenschutzbeauftragten restriktiv ausgelegt. Es fällt dabei insbesondere auf, dass sich diese Schwierigkeiten erst mit der Zeit ergeben haben und sich nicht in allen Kantonen in gleicher Weise boten.

In jüngerer Zeit stiess die NKVF insbesondere im Rahmen des Pilotprojekts zur Gesundheitsversorgung, dessen Ziel es war, die Qualität der medizinischen Versorgung und der Präventivmassnahmen in Einrichtungen des Freiheitsentzugs auf die Vorgaben der Epidemienverordnung (EpV) hin zu überprüfen, auf Probleme. Namentlich in den Kantonen Zürich und Genf gelangten die Datenschutzbeauftragten zur Einschätzung, dass die Inhaftierten vorgängig einwilligen müssen, damit die Kommission die medizinischen Daten zu den verschiedenen Inhaftierten einsehen darf. Ein solches Erfordernis steht nicht nur im Widerspruch zum präventiven Charakter des Fakultativprotokolls, gemäss dem ein uneingeschränkter Zugang gewährt werden muss, damit die freiheitsentziehenden Massnahmen einschliesslich der medizinischen Versorgung eingehend auf ihre Menschenrechtskonformität überprüft werden können. Es hätte darüber hinaus auch die Arbeit der Kommission in den besuchten Einrichtungen ernsthaft eingeschränkt und die systematische Überprüfung der Patientendossiers der Personen im Freiheitsentzug erschwert.

Im Rahmen ihres präventiven Auftrags ist die NKVF befugt, besonders schützenswerte Personendaten zu bearbeiten, soweit diese die Situation von Personen betreffen, denen die Freiheit entzogen ist.⁴² Die Kommission musste mehrmals bei den Regierungsräten und den Vollzugsbehörden intervenieren, damit sie die medizinische Versorgung evaluieren konnte.

In einem ähnlichen Fall in einer psychiatrischen Klinik in einem Ostschweizer Kanton ersuchte die Kommission Zugang zu den Protokollen über die Fixierung einer Patientin, welcher jedoch namentlich vom kantonalen Dienst für Datenschutz verweigert wurde. Im betreffenden Fall stand die relevante Frage nach dem Berufsgeheimnis der Verpflichtung der Behörden gemäss Art. 21 Abs. 1

⁴¹ Siehe dazu insbesondere Art. 10 Abs. 1 BG-NKVF.

⁴² Für eine genaue Analyse der Gesetzesbestimmungen siehe S. 6 f. oben.

OPCAT⁴³ gegenüber, keine Person zu sanktionieren – im vorliegenden Fall das medizinische Personal –, die dem nationalen Präventionsmechanismus medizinische Daten über die Personen im Freiheitsentzug übermittelt. Leider fand dieser wichtige Artikel keine Aufnahme im Bundesgesetz.

Die Kommission war, wie bereits erwähnt, mit neuen Schwierigkeiten konfrontiert, als sie damit begann, schweizweit den Verwahrungsvollzug vertieft zu überprüfen. In einem ersten Schritt wollte sie die Personen identifizieren, die von einer solchen Massnahme betroffen sind, sowie die Angaben zu den Einrichtungen erhalten, in denen die Personen platziert worden sind. Einige Kantone des Konkordats der Nordwest- und Innerschweiz kamen der Anfrage unter dem Einwand nicht nach, das Vorgehen sei nicht mit dem gesetzlichen Auftrag der Kommission vereinbar. Gemäss dem Bundesgesetz hat die Kommission jedoch Zugang zu sämtlichen Daten, soweit diese die von ihr zu überprüfende Situation von Personen betreffen, denen die Freiheit entzogen ist. Das Gesetz beschränkt die Zugangsmodalitäten dabei nicht allein auf die Kontrollbesuche in den Einrichtungen des Freiheitsentzugs. Der Auslegung des Konkordats entsprechend wäre der gesetzliche Auftrag und insbesondere der Zugang zu Informationen der Kommission auf die Kontrollbesuche begrenzt. Dies erscheint jedoch mit dem völkerrechtlichen und gesetzlichen Auftrag eines Folterpräventionsmechanismus nicht vereinbar.

c. Veröffentlichung der Besuchsberichte

In Bezug auf die Veröffentlichung der Berichte über die Kontrollbesuche hat die Kommission von Beginn weg entschieden, im Sinne der Transparenz systematisch alle Besuchsberichte zu veröffentlichen. Vor der Publikation bietet sie den zuständigen Behörden jeweils die Gelegenheit, zum Inhalt des Berichts Stellung zu nehmen. Der Entscheid, die Berichte zu veröffentlichen, welcher sich insbesondere auf eine teleologische Auslegung von Art. 2 lit. d BG-NKVF stützt, kritisierten die zuständigen Behörden zunächst. Sie äusserten sich ablehnend zum Vorgehen, dass die teils kritischen

⁴³ Nach Art. 21 Abs. 1 OPCAT dürfen Behörden oder Amtsträger namentlich keine Sanktionen gegen eine Person oder Organisation anordnen, anwenden, erlauben oder dulden, weil diese dem nationalen Präventionsmechanismus Auskünfte erteilt hat, unabhängig davon, ob diese richtig oder falsch waren; eine solche Person oder Organisation darf auch sonst in keiner Weise benachteiligt werden. Art. 21 OPCAT dürfte unmittelbar anwendbar (u.a. justiziabel) sein.

Feststellungen veröffentlicht werden und damit für die breite Öffentlichkeit zugänglich sind. Angesichts des von der Kommission festgelegten Berichterstattungsverfahrens, gemäss dem die Feststellungen und Empfehlungen im Anschluss an den Kontrollbesuch bereits mündlich präsentiert werden, erscheint diese Befürchtung jedoch unbegründet. Vielmehr scheinen die zuständigen Behörden aus der Veröffentlichung der Kommissionsberichte regelmässig selber einen Nutzen zu ziehen. Die Berichte der Kommission ziehen sie bisweilen bei, um auf Kritik namentlich von Organisationen der Zivilgesellschaft zu reagieren.

d. Empfehlungen und ein regelmässiger Austausch mit den beteiligten Akteuren

Die Kontrollarbeit der NKVF in den Einrichtungen des Freiheitsentzugs findet konkret Ausdruck in ihren Empfehlungen an die Behörden, mit denen die freiheitsentziehenden Massnahmen verbessert werden sollen. Die Empfehlungen, als Ergebnis der Kontrollarbeit und des regelmässigen Dialogs der Kommission mit den zuständigen Behörden, sind der wichtigste Garant für die Glaubwürdigkeit der Kommission. Damit sie umgesetzt werden, müssen sie von den betroffenen Behörden verstanden und akzeptiert werden. Folglich müssen sie möglichst objektiven Kriterien entsprechen, auf Tatsachen beruhen, kohärent sein und allgemein genug gelten, damit die Behörden in der Folge angemessene Massnahmen treffen können. Aus diesem Grund bespricht die Kommission den Inhalt ihrer Empfehlungen vor der Veröffentlichung mit den zuständigen Behörden. Dieses Vorgehen, welches die Akzeptanz der Empfehlungen erhöhen soll, zeigt, wie wichtig der regelmässige Dialog mit den Behörden ist.

e. Umsetzung der Empfehlungen

Im Allgemeinen stellt die Kommission fest, dass ihre Empfehlungen von den Behörden gut aufgenommen werden und dass diese wiederum bestrebt sind, die Empfehlungen so gut wie möglich umzusetzen. Während ihren Nachfolgebesuchen überprüft die Kommission regelmässig, ob ihre Empfehlungen an die Behörden umgesetzt worden sind oder Gegenstand besonderer Massnahmen waren. Aufgrund ihrer beschränkten Ressourcen muss sie bei

der Nachverfolgung ihrer Empfehlungen jedoch Prioritäten setzen. Hohe Priorität räumt sie namentlich denjenigen Empfehlungen ein, die sich aus ihren Schwerpunktberichten zu Themen von nationalem Interesse ergeben, etwa zur Untersuchungshaft, zum Massnahmenvollzug, den Bundesasylzentren oder der Gesundheitsversorgung. Einige dieser Schwerpunktberichte waren insofern recht erfolgreich, als die Behörden nach deren Veröffentlichung entsprechende Massnahmen getroffen haben. Diesbezüglich hervorzuheben sind die Schwerpunktberichte zur Untersuchungshaft, zu den geschlossenen Jugendeinrichtungen und den Einrichtungen des Massnahmenvollzugs. In diesen Bereichen, die vorwiegend den Straf- und Massnahmenvollzug betreffen, waren namentlich die KKJPD und die Konkordate um eine Harmonisierung bestrebt. Auf dem Gebiet der Untersuchungshaft zum Beispiel haben die Kantone Zürich, Bern und Waadt ein Pilotprojekt lanciert, um die Möglichkeit einer Lockerung des Haftregimes, längerer Zellenöffnungszeiten und eines Modells des Gruppenvollzugs zu eruieren.

Im Bereich der Rückführungen auf dem Luftweg, welche die Kommission seit 2012 begleitet, sind insbesondere in Bezug auf die Fesselung der rückzuführenden Personen Fortschritte erzielt worden.

Nebst dem regelmässigen Austausch mit den zuständigen Behörden ist die NKVF mit weiteren Akteuren in Kontakt, namentlich mit den Organisationen der Zivilgesellschaft. Als unabhängiger nationaler Präventionsmechanismus war es für die NKVF jedoch wichtig, ihre Rolle als Akteur im Bereich der Menschenrechte ergänzend zur Zivilgesellschaft zu definieren. Aus Gründen der Unabhängigkeit erscheint es als selbstverständlich, dass sich die Kommission nicht auf eine formelle Kooperation mit der Zivilgesellschaft einlässt. Diese ist für sie eine Informationsquelle wie andere Akteure auch. Die NKVF verfolgte allerdings die Strategie, sich regelmässig mit den Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich mit Fragen des Freiheitsentzugs in der Schweiz beschäftigen, auszutauschen. Unter anderem schuf die Kommission Plattformen für den regelmässigen Austausch, um den Dialog zwischen den Akteuren zu unterstützen. Zu diesem Zweck hat sie unter anderem das Forum über migrationsrechtliche Fragen gegründet, verschiedene Runde Tische organisiert, insbesondere in den Berei-

chen des Vollzugs der therapeutischen Massnahmen und der erzieherischen Massnahmen für Jugendliche, und eine Arbeitsgruppe aus Fachleuten auf dem Gebiet der Gesundheitsversorgung im Strafvollzug gebildet.

4.3. Strukturelle und institutionelle Herausforderungen

Als nationaler Präventionsmechanismus in der Schweiz wird die NKVF bei ihrer Arbeit ausserdem stark durch die institutionellen Gegebenheiten des schweizerischen Föderalismus beeinflusst. In Bezug auf Diversität stellt der Föderalismus zwar einen Vorteil dar, doch die Arbeit der Kommission wird durch die grosse Zahl heterogener kantonaler Gesetzgebungen und Praktiken deutlich erschwert.

a. Die föderale Struktur

Die föderale Struktur bietet hinsichtlich der Beachtung der Rechte der Personen im Freiheitsentzug zahlreiche Vorteile. Andererseits erschwert sie die Aufgabe eines nationalen Präventionsmechanismus auf erhebliche Weise. Da die meisten von der Kommission behandelten Bereiche in die Kompetenz der Kantone fallen, ist sie manchmal gezwungen, bilateral bei einem Kanton zu intervenieren, wenn sie kantonale Praktiken beobachtet, die ihres Erachtens nicht den internationalen Standards entsprechen. Das trifft besonders auf den Polizeigewahrsam, das Regime zum Straf- und Massnahmenvollzug, die Administrativhaft, die polizeilichen Zuführungen bei den Rückführungen auf dem Luftweg und die fürsorgereiche Unterbringung zu. Mit Ausnahme des Polizeigewahrsams regelt die Bundesgesetzgebung die Grundsätze für die straf- und zivilrechtlichen freiheitsentziehenden Massnahmen sowie die Bekämpfung von Epidemien und die Migration. Jeder Kanton hat jedoch seine eigenen Ausführungsgesetze und konkretisiert die Bestimmungen in einer teils sehr unterschiedlichen Weise. Daraus resultieren verschiedene normative Rahmen und institutionelle Funktionsweisen, die je nach Kanton zu unterschiedlichen Bedingungen des Freiheitsentzugs führen. Dies hat eine nicht zu unterschätzende Auswirkung auf die Rechte der Personen, denen die

Freiheit entzogen ist.

Aus Sicht der NKVF erhöht die dezentrale Verteilung der Kompetenzen im Bereich des Freiheitsentzugs die Komplexität der Kontrollarbeit deutlich, sei dies in Bezug auf die Analyse der Rechtsgrundlagen, die Vorbereitung der Besuche oder das Monitoring der Umsetzung ihrer Empfehlungen. Diese Komplexität wird darüber hinaus verschärft durch die grosse Anzahl von Kontaktstellen und Akteuren, welche je nach Thema variieren können, und mit welchen die Zusammenarbeit für die NKVF für eine Umsetzung ihrer Empfehlungen unabdingbar ist. Vor dem Hintergrund der beschränkten Ressourcen und der schlanken operativen Struktur der Kommission erschweren diese Aspekte ihre Arbeit. Davon abgesehen bietet die föderale Struktur in Bezug auf beste Praktiken (*best practices*) auch zahlreiche Chancen. Als nationales Kontrollorgan bietet die NKVF durch die Überprüfung der verschiedenen Einrichtungen des Freiheitsentzugs in den 26 Kantonen einen Mehrwert, indem sie die guten und die schlechten Praktiken erhebt, im Lichte der internationalen Standards analysiert und ihre entsprechenden Feststellungen und Empfehlungen in den Schwerpunktberichten zusammenfasst.

b. Funktionelle Unabhängigkeit

Die Frage der funktionellen Unabhängigkeit der Kommission ist bereits verschiedentlich untersucht worden.⁴⁴ Sie führte ausserdem zu mehreren Rücksprachen mit den zuständigen Bundesbehörden. Da die Kommission bisher kein konkretes Resultat erzielen konnte, stellte sie die Bedeutung des Themas etwas zurück. Trotzdem hat die Konkretisierung der Unabhängigkeit vor dem Hintergrund des OPCAT längerfristig weiterhin Priorität. Bei seinem Besuch in der Schweiz im Januar 2019 hat der SPT diese Priorität bestätigt.

Angesichts der Vorreiterrolle der Schweiz in Bezug auf das OPCAT ist es zudem eine Frage der Glaubwürdigkeit der Schweizer Diplomatie, zu einer angemessenen institutionellen Lösung zu gelangen, die den Anforderungen der Pariser Prinzipien entspricht, welche den Eckpfeiler jeder öffentlichen Institution bilden, die auf

⁴⁴ Siehe namentlich den Tätigkeitsbericht der Kommission des Jahres 2017.

nationaler Ebene im Bereich der Menschenrechte tätig ist. Solange auf nationaler Ebene keine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) besteht und auch anderweitig keine konkrete Umsetzung der Pariser Prinzipien erfolgt ist, kann die NKVF auch keinen anderen, effektiv von der Bundesverwaltung unabhängigen institutionellen Anschluss finden. Während die laufenden Gesetzgebungsarbeiten zur Errichtung einer NMRI bereits einen entscheidenden Schritt darstellen, sollte darüberhinausgehend die Gelegenheit genutzt werden, um im Bereich der Menschenrechte eine auf nationaler Ebene homogene und kohärente institutionelle Struktur zu schaffen. Mit Blick auf den spezifischen Auftrag der Kommission bei der Verhütung von Folter sowie erniedrigender, unmenschlicher oder grausamer Behandlung wäre es für sie denkbar, wie bestehende Strukturen in anderen Ländern⁴⁵ in einer noch zu definierenden Form der künftigen NMRI angeschlossen zu werden. Eine solche Angliederung böte nicht nur wünschenswerte Synergien, sondern auch finanzielle Vorteile.

Dass es in der Schweiz im Bereich der Menschenrechte keine NMRI und keine schweizweite Ombudsperson gibt, wirkt sich unmittelbar auf die Arbeit der NKVF aus, dies insbesondere in Bezug auf die Behandlung von Einzelfällen. So wird die NKVF regelmässig von Inhaftierten oder ihren Angehörigen um beratende Unterstützung zu Fragen in Verbindung mit ihrem Freiheitsentzug oder um ein direktes Einschreiten in ihrem Fall gebeten. Doch weder der Auftrag der NKVF noch ihre Ressourcen lassen die Behandlung von Einzelfällen zu. Die Kommission muss solche Anfragen folglich regelmässig ablehnen. In gewissen Fällen kann es vorkommen, dass sich die NKVF veranlasst sieht, die vorgebrachten Verstösse genauer zu prüfen. Dies namentlich dann, wenn sie im Hinblick auf die Menschen- und Grundrechte eine gewisse Schwere erreichen. In diesen Fällen prüft die Kommission den gerügten Sachverhalt, sofern er nicht Verfahrensfragen, sondern die Behandlung der von freiheitsentziehenden Massnahmen betroffenen Personen in den Einrichtungen betrifft. Dessen ungeachtet hat die NKVF beobachtet, dass solche Fälle in den letzten Jahren zugenommen haben und dass sie mangels Ressourcen und Auftrag regelmässig nicht darauf eintreten kann.

⁴⁵ Siehe namentlich Österreich, Finnland, Norwegen und Spanien.

Unter dem Strich ist es der Kommission gelungen, ihre Legitimität als schweizweiter Präventionsmechanismus zu festigen und gleichzeitig das Vertrauen der Behörden, die sie beaufsichtigen soll, zu gewinnen. Sie ist zu einem unumgänglichen Akteur im Bereich des Freiheitsentzugs geworden. Die Kommission wird von den zuständigen Behörden regelmässig um beratende Unterstützung bei Fragen im Zusammenhang mit Haftangelegenheiten angesucht. Die Kerntätigkeit der Kommission bildete zwar der Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs, der thematische Fokus der Kommission hat sich in den letzten Jahren jedoch auf sämtliche freiheitsentziehenden und freiheitsbeschränkenden Massnahmen, namentlich im Zivilrechts- und Migrationsbereich, ausgeweitet. Mittel- und langfristig ist es zudem sehr wahrscheinlich, dass die Kommission weniger in den Straf- und Massnahmenvollzug investiert und sich mehr auf die Einrichtungen für behinderte Menschen und insbesondere die Altersheime konzentriert, wo sie namentlich die freiheitsbeschränkenden Massnahmen genauer prüfen wird.

Die NKVF im Überblick

5

5.1. Organisation

Die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission besteht aus 12 Mitgliedern mit fachlichem Hintergrund in den Bereichen Menschenrechte, Justiz, Straf- und Massnahmenvollzug, Medizin, Psychiatrie und Polizei.

Die Kommission setzte sich im Berichtsjahr folgendermassen zusammen:

- Alberto Achermann, Präsident
- Leo Näf, Vize-Präsident
- Giorgio Battaglioni, Vize-Präsident
- Daniel Bolomey
- Corinne Devaud-Cornaz
- Philippe Gutmann
- Ursula Klopstein
- Nadja Künzle
- Thomas Maier
- Helena Neidhart
- Esther Omlin
- Franziska Plüss

5.2. Beobachtende

Für die regelmässige Beobachtung der polizeilichen Zuführungen und der Rückführungen auf dem Luftweg setzt die Kommission neben eigenen Mitgliedern im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings externe Fachpersonen ein. Im Jahr 2019 wurden hierfür folgende Personen eingesetzt:

- Prof. Dr. iur. Martina Caroni, Prorektorin Lehre und Internationale Beziehungen der Universität Luzern
- Fred Hodel, Integrationsbeauftragter Stadt Thun
- Lea Juillerat, Juristin
- Barbara Yurkina-Zingg, Migrationsfachfrau mit eidgenössischem Fachausweis
- Prof. Dr. iur. Thomas Maurer, ehemaliger Richter am Obergericht des Kantons Bern

- Hans Studer, Erfahrung im Vollzugsbereich und Entwicklung von Weiterbildung im Strafvollzug in der Schweiz und im Ausland
- Dr. med. Joseph Germann, Arzt und ehemaliger Delegierter für das IKRK
- Dr. iur. Dieter von Blarer, Rechtsanwalt
- Magdalena Urrejola, Ethnologin und Spezialistin im Migrationsbereich

5.3. Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle der NKVF ist für die Organisation der Kontrolltätigkeiten der Kommission zuständig. Sie stellt die konzeptionelle Vor- und Nachbearbeitung der Kontrollbesuche sicher und verfasst Berichte und Stellungnahmen zuhanden der Bundes- und Kantonsbehörden. Sie pflegt regelmässigen Kontakt zu anderen Menschenrechtsorganen auf Ebene der UNO und des Europarates sowie zu anderen NPM im Ausland. Auf nationaler Ebene unterhält sie Kontakte zu Bundes- und Kantonsbehörden sowie zu weiteren relevanten Ansprechpartnern.

Die Geschäftsstelle der NKVF ist dem Generalstab des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) administrativ zugeordnet und nimmt im personellen, finanziellen und informationstechnischen Bereich sowie für Übersetzungen dessen Dienstleistungen in Anspruch.

Die Geschäftsstelle verfügt aktuell über 330 Stellenprozentanteile verteilt auf 5 Mitarbeitende und wird jeweils von einem Hochschulpraktikanten/In unterstützt.

- Sandra Imhof, Geschäftsführerin
- Alexandra Kossin, stellvertretende Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin Monitoring der Rückführungen
- Lukas Heim, wissenschaftlicher Mitarbeiter Monitoring Bundesasylzentren (BAZ)
- Tsedön Khangsar, wissenschaftliche Mitarbeiterin Pilotprojekt Gesundheitsversorgung
- Agnes Meister, administrative Assistentin
- Céline Egli (seit Juli 2019), Hochschulpraktikantin

5.4. Budget

Das Globalbudget der NKVF betrug 2019 Fr. 960'600.–.

Ein Drittel der Ausgaben werden für Einsätze der Kommissionsmitglieder, der Beobachtenden sowie extern beigezogener Fachpersonen im Rahmen von Kontrolltätigkeiten der Kommission eingesetzt. Die Personalkosten der Geschäftsstelle belaufen sich auf knapp zwei Drittel des gesamten Budgets.

