



Tätigkeitsbericht
Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)

2017



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)

2017

Impressum

© Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

Herausgeber: Nationale Kommission zur Verhütung von Folter,
Taubenstrasse 16, 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)
Taubenstrasse 16, 3003 Bern
www.nkvf.admin.ch

Vorwort des Präsidenten	1
<hr/>	
1. Die NKVF im Überblick	5
<hr/>	
2. Kontrollaktivitäten im Bereich des Freiheitsentzugs	11
<hr/>	
3. Weitere Kontakte und Aktivitäten	23
<hr/>	
4. Die Unabhängigkeit von Nationalen Präventionsmechanismen (NPMs)	31
<hr/>	
Anhang	
Übersicht der im Jahr 2017 von der Kommission abgegebenen Empfehlungen	47
<hr/>	

Vorwort des Präsidenten

Das Gesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter beauftragt die Kommission unter anderem, Orte des Freiheitsentzuges zu überprüfen und *Empfehlungen* an die zuständigen Behörden abzugeben «mit dem Ziel, die Behandlung und die Situation der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verbessern».

Was scheinbar unverfänglich daherkommt, erweist sich in der Praxis als grosse Herausforderung: Die Berichte, welche die NKVF nach ihren Besuchen verfasst, enthalten, wie es das Gesetz vorsieht, Feststellungen betreffend Verbesserungsbedarf in den Einrichtungen mit entsprechenden Empfehlungen. Solche Feststellungen sind unweigerlich mit Kritik verbunden, ansonsten es keiner Empfehlung bedürfte. Mitunter lösen solche Wertungen Irritationen und Verärgerung aus. Nicht immer gelingt es der Kommission mit ihren Berichten, Kritik so vorzubringen, dass sie nicht als negative Beurteilung, sondern als wohlwollender Anstoss, Verbesserungen zu prüfen, verstanden wird.

Oft wird uns dabei vorgeworfen, wir würden nur das Negative feststellen und das Gute nicht hervorheben. Ich kann diesen Einwand sehr gut nachvollziehen, möchte aber Folgendes zu bedenken geben: Die Kommission hält sich bei ihren Besuchen mit

einem Team von drei bis fünf Personen während eins bis zwei Tagen in einer Einrichtung des Freiheitsentzuges auf. Dies ermöglicht es ihr ohne weiteres, gewisse Abweichungen von Standards oder Mängel festzustellen. Weitaus gewagter wäre es indessen, der besuchten Institution nach einem kurzen Einblick in eine Anstaltsrealität ein Zeugnis darüber auszustellen, wie vorbildlich sie geführt wird oder wie korrekt die Personen im Freiheitsentzug behandelt werden. Sehr wohl bekommen wir einen Eindruck eines guten menschlichen Umgangs, wenn wir etwa die Arbeitsräume besichtigen oder Betreuer begleiten. Eine allgemeine Beurteilung über die Qualität abzugeben (was die Kommission auch bei insgesamt sehr unbefriedigenden Situationen nicht tut), wäre indessen vermessen und würde die Gefahr bergen, ein Gütesiegel auszustellen, ohne Mängel erkannt zu haben. Dass es dabei mitunter zu Kränkungen kommt, ist nicht ganz zu vermeiden, auch wenn die Delegationen bemüht sind, in der Diskussion mit Leitung und Personal vor allem auch das augenscheinlich Gute zu würdigen.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Abgabe von Empfehlungen ist es, in den Berichten an die zuständigen Behörden den richtigen Adressaten zu bestimmen, das richtige Mass zu finden und dabei kohärent zu bleiben. Die Kommission diskutiert anlässlich ihrer Plenarversammlungen bei der Diskussion der Berichte oft Stunden über die Formulierung von Empfehlungen: Richten sich diese eher an den Gesetzgeber, die Regierung oder die Anstaltsleitung? Wie können kritische Einzelfälle eingebracht werden? Legen wir bei allen Einrichtungen einen ähnlichen Massstab an? Sind die Empfehlungen umsetzbar, und wenn nein (etwa aus finanziellen Gründen) sollen wir die Kritik immer wieder anbringen, auch wenn keine rasche Änderung zu erwarten ist? Würde ein Verzicht auf Kritik als Einverständnis mit den Bedingungen aufgefasst werden? Auch die Kommission, deren Zusammensetzung in den 8 Jahren ihres Bestehens verschiedenen personellen Veränderungen unterzogen war, entwickelt ihre Standards fortlaufend, was bedeuten kann, dass in späteren Jahren neue Empfehlungen zu Punkten abgegeben werden, die in einer früheren Phase nicht bemängelt wurden. Auch dies führt mitunter zu Fragezeichen bei den Adressaten, die es zu klären gilt.

Letztlich ist das Mittel, das über Erfolg oder Misserfolg unserer Empfehlungen entscheidet der *Dialog mit den Verantwortlichen*; daher ist dies wohl das wichtigste Instrument der Kommission. Nur wenn es in den direkten Gesprächen mit den Leitungen der Einrichtungen bzw. den Justizvollzugsverwaltungen und Regierungen gelingt, diese von der Notwendigkeit der Beherzigung der Empfehlungen zu überzeugen, werden Verbesserungen umgesetzt. Umgekehrt ist dies auch für die Kommission ein wichtiges Mittel, unsere eigene Tätigkeit kritisch zu hinterfragen und mitunter unsere Sichtweise anzupassen.

Ich bin überzeugt, dass die NKVF diese schwierige Aufgabe in den ersten 8 Jahren ihres Bestehens gut gemeistert hat. Ich danke meinen Kolleginnen und Kollegen in der Kommission für die sehr diskussionsfreudige und freundliche Atmosphäre, in welcher auch kontroverse Diskussionen stattfinden können, der Geschäftsführerin und allen Mitarbeitenden für deren hohe Professionalität, und auch unseren Dialogpartnerinnen und Partnern in Bund und Kantonen, an welche sich unsere Empfehlungen richten, für deren Offenheit und verständnisvollen Umgang mit Kritik.



Alberto Achermann
Präsident NKVF

Die NKVF im Überblick

1

1.1. Strategische Schwerpunkte

Im Berichtsjahr lag der thematische Fokus auf der Überprüfung der Umsetzung der von der Kommission bereits abgegebenen Empfehlungen im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft und der Hochsicherheit. Die Kommission führte 18 Kontrollbesuche durch. Insgesamt stellte sie fest, dass die Behörden ihren Empfehlungen regelmässig nachkommen und die überprüften Einrichtungen sich bemüht zeigten, die Empfehlungen umzusetzen.

Im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft bezeichnete die Kommission die der Untersuchungshaft nahekommenden Einschränkungen der Bewegungsfreiheit als grundrechtlich unhaltbar. Auch die materiellen Haftbedingungen wiesen alle in der Regel einen zu starken Gefängnischarakter auf, der mit dem Haftzweck nicht zu vereinbaren ist. Nichtsdestotrotz konnten in Bezug auf das Haftregime in einzelnen Einrichtungen Verbesserungen erzielt und die Haftbedingungen insgesamt verbessert werden.

In den überprüften Hochsicherheitsabteilungen der JVA Thorberg und Lenzburg fand die Kommission verbesserte Haftbedingungen vor und nahm mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass verschiedene Massnahmen in die Wege geleitet wurden, namentlich in Bezug auf die Dauer der Einweisung und der periodischen Überprüfung der Einweisungsmodalitäten.

Die Kommission legte im letzten Jahr erstmals ein besonderes Augenmerk auf die Haftbedingungen von weiblichen Inhaftierten in Untersuchungs- und Auslieferungshaft. Sie stellte in diesem Bereich erhebliche Mängel fest, namentlich in Bezug auf die Kenntnisse der internationalen Standards und kritisierte die primär auf die Bedürfnisse von Männern ausgerichteten Vollzugsbedingungen.

Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Kontrolle der in den Jahren 2012 und 2013 bereits überprüften Empfangs- und Verfahrenszentren sowie auf den neuen Bundesasylzentren, welche seit Mai 2017 Bestandteil einer regelmässigen Überwachung durch die Kommission sind. Im Fokus der Kontrollbesuche liegt dabei primär die Prüfung der Lebensbedingungen, der medizinischen Versor-

gung und Betreuung sowie der Umgang mit Disziplinar massnahmen und besonderen Schutzmassnahmen für besonders verletzte Personen wie Frauen, Kinder und Unbegleitete Minderjährige Asylsuchende (UMAs).

Die Kommission führte zudem vier Kontrollbesuche in psychiatrischen Einrichtungen durch und überprüfte mit Fokus auf die Erwachsenen- und Alterspsychiatrie die Grundrechtskonformität freiheitsbeschränkender Massnahmen, darunter Fixierungen und Isolationen, sowie die Umsetzung der erwachsenenschutzrechtlichen Vorgaben. Insbesondere überprüfte sie das Vorhandensein von Behandlungsplänen und die Anordnungsvoraussetzungen von Behandlungen ohne Zustimmung oder von bewegungseinschränkenden Massnahmen.

Schliesslich führte die Kommission im letzten Jahr verschiedene Gespräche mit Ansprechpartnern im Gesundheitsbereich durch und erarbeitete ein Konzept zur Durchführung eines Pilotprojekts zur Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Bereich des Justizvollzugs, dessen Finanzierung vom Bundesamt für Gesundheit sichergestellt wurde.

Die Kommission setzte sich überdies vertieft mit grenzpolizeilichen Massnahmen an asylsuchenden Personen und an mutmasslichen BodypackerInnen auseinander und führte in diesem Zusammenhang einen unangemeldeten Kontrollbesuch sowie verschiedene Abklärungen durch. Sie ersuchte ausserdem das Grenzwachtkorps und die betroffenen Kantone um Klärung verschiedener rechtlicher und medizinischer Fragen und führte zwei Gespräche mit der Direktion des Grenzwachtkorps.

Die Kommission widmete sich im Geschäftsjahr auch der Klärung verschiedener verwaltungsrechtlicher Fragen im Zusammenhang mit ihrer funktionalen Unabhängigkeit und liess diese Fragen in einem von Prof. em. Walter Kälin und Prof. em. Manfred Nowak erstellten Gutachten umfassend abklären. Sie führte in diesem Zusammenhang auch verschiedene Gespräche mit der Direktion des Bundesamtes für Justiz.

Schliesslich führte die Kommission im Geschäftsjahr eine Studienreise nach Luxemburg durch und besuchte dort eine Einrichtung für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft.

1.2 Organisation

1.2.1 Mitglieder

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 setzt sich folgendermassen zusammen:

- Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt, Alberto Achermann, Präsident
- Lic. iur. Leo Näf, Vize-Präsident
- Lic. iur., Rechtsanwalt, Giorgio Battaglioni, Vize-Präsident
- Daniel Bolomey
- Dr. med. Corinne Devaud-Cornaz
- Dr. med. Philippe Gutmann
- Nadja Künzle
- PD Dr. med. Thomas Maier, Psychiater
- Helena Neidhart
- Dr. iur., Oberstaatsanwältin, Esther Omlin
- Lic. iur., Rechtsanwältin, Franziska Plüss
- Prof. Dr. iur. Adriano Previtali

1.2.2 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. Aktuell werden hierfür folgende Personen eingesetzt:

- Prof. Martina Caroni, Professorin für Völkerrecht an der Universität Luzern
- Fred Hodel, Integrationsbeauftragter Stadt Thun
- Lea Juillerat, Juristin
- Barbara Yurkina-Zingg, Asylkoordinatorin/Fachstelle BEST
- Thomas Maurer, ehemaliger Oberrichter Kanton Bern

- Hans Studer, ehemaliger Direktor der Strafanstalt Wauwilermoos
- Dr. med. Joseph Germann, Arzt
- Dr. iur Dieter von Blarer, Berater und Mediator (neu seit Mai 2017)
- Magdalena Urrejola, Migrationsrechtsexpertin (neu seit Mai 2017)

1.2.3 Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle der NKVF ist für die operative Planung und Organisation der Kontrolltätigkeiten der Kommission zuständig. Sie stellt die konzeptionelle Vor- und Nachbereitung der Kontrollbesuche sicher und verfasst sämtliche Berichte und Stellungnahmen zuhanden der Bundes- und Kantonsbehörden. Sie pflegt regelmässigen Kontakt zu anderen Menschenrechtsorganen auf Ebene der UNO und des Europarates sowie zu Partnerorganisationen im Ausland. Auf nationaler Ebene unterhält sie Kontakte zu Bundes- und Kantonsbehörden sowie zu zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Die Geschäftsstelle verfügt aktuell über 330 Stellenprozentente verteilt auf 5 Mitarbeitende und einen Hochschulpraktikanten. Mit dem SKMR besteht zudem ein Dienstleistungsvertrag, welcher eine externe wissenschaftliche Begleitung ermöglicht, welche 40 Stellenprozentente entsprechen würde.

Die Geschäftsstelle setzt sich zusammen aus:

- Sandra Imhof, Geschäftsführerin
- Alexandra Kossin, wissenschaftliche Mitarbeiterin
Monitoring der Rückführungen und stellvertretende Geschäftsführerin
- Kelly Bishop, wissenschaftliche Mitarbeiterin Bundesasylzentren
- Tsedön Khangsar (seit Oktober 2017), wissenschaftliche Mitarbeiterin Pilotprojekt Gesundheitsversorgung
- Agnes Meister, administrative Assistentin
- Kevin Schori, Hochschulpraktikant
- Anja Eugster (bis Ende September); Lukas Heim (seit Oktober 2017), wissenschaftliche Begleitung SKMR

1.3 Budget

Die NKVF konnte aufgrund der Übernahme zusätzlicher Kontrolltätigkeiten im Bereich der Bundesasylzentren und des Pilotprojekts Gesundheitsversorgung im Justizvollzug ihr jährliches Globalbudget von Fr. 760'600.– ab 2018 um Fr. 200'000.– erhöhen. Diese Erhöhung ist auf die Budgetabtretung zusätzlicher Mittel durch die betroffenen Stellen bzw. Ämter zurückzuführen und bezieht sich ausschliesslich auf zusätzlich durchgeführte und befristet vorgesehene Monitoring Aktivitäten und Anstellungen.

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

Kontrollaktivitäten im Bereich des Freiheitsentzugs

2

2.1 Überblick der Kontrollaktivitäten

Im letzten Jahr führte die NKVF insgesamt 18 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 ein Untersuchungsgefängnis, eine Strafvollzugseinrichtung, 2 Hochsicherheitsabteilungen, 5 Einrichtungen für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft, 5 Zentren des Bundes für die Unterbringung von Asylsuchenden, eine forensisch-psychiatrische Klinik sowie 4 Kliniken für Alters- und Erwachsenenpsychiatrie.

Im Nachgang an die Kontrollbesuche führte sie zudem sechs Feedback Gespräche durch, um den Behörden ihre Erkenntnisse auf mündlichem Wege mitzuteilen.

Daneben begleitete sie insgesamt **63 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg sowie 79 Zuführungen¹ von Rückzuführenden aus 18 Kantonen bis zum Flughafen.** Bei allen von der Kommission begleiteten Rückführungen handelte es sich um die Vollzugsstufe 4.² 12 Rückführungen wurden aufgrund des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA)³ durchgeführt. Bei 7 Rückführungen handelte es sich um EU-Sammelflüge. In 5 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.

¹ Die Übernahme einer oder mehrerer Personen an den Aufenthaltsorten sowie deren Transport bis zum Flughafen.

² 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.

³ Abkommen vom 26. Oktober 2004 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 (mit Schlussakte), SR 0.142.392.68. Diese Rückführungen werden gestützt auf Art. 64a des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2006, SR 142.20, durchgeführt.

Im letzten Jahr wurden der Kommission vermehrt auch problematische Einzelfälle zugetragen. Vermehrt gelangten auch zivilgesellschaftliche Organisationen mit Informationen über allfällig bedenkliche Vorfälle an die Kommission und ersuchten diese um Stellungnahme, insbesondere im asyl- und ausländerrechtlichen Bereich. Obschon der gesetzliche Auftrag der Kommission keine Abklärung von Einzelfällen vorsieht und die Geschäftsstelle hierfür keine Kapazitäten hat, ersuchte die Kommission die zuständigen Behörden um Klärung einzelner Sachverhalte. Dem Anspruch einer systematischen Einzelfallarbeit kann die Kommission jedoch keineswegs entsprechen.

2.2 Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs

Die Kontrollbesuche der Kommission umfassen eine qualitative Kontrolle der Bedingungen der Unterbringung und der Betreuung aus grundrechtlicher 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 aus Sicht der Menschen- und Grundrechte 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.⁴

a. Einrichtungen für den Vollzug strafprozessualer Freiheitsentzüge

Gefängnis Zürich⁵

Im August 2017 besuchte die Kommission das Gefängnis Zürich, in dem Untersuchungs-, Sicherheits-, und Auslieferungshaft an Männern und Frauen in getrennten Abteilungen vollzogen wird. Die Kommission überprüfte ausschliesslich die Haftsituation der Frauen und stellte insgesamt fest, dass deren spezifische Anliegen ungenügend berücksichtigt werden. Die Kommission bemängelte namentlich die langen Einschlusszeiten, die eingeschränkten Duschmöglichkeiten, den beschränkten Zugang zu etwas einseitigen Beschäftigungsmöglichkeiten wie Nähen und Kochen und das im Gegensatz zu männlichen Inhaftierten fehlende Angebot an Weiterbildungsmöglichkeiten. Die Kommission betonte, dass weibliche Inhaftierte Zugang zu sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeiten haben sollten und regte zudem an, mehrheitlich weibliches Aufsichtspersonal einzusetzen und das Personal auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen in Haft zu sensibilisieren.

b. Einrichtungen für den Vollzug strafrechtlicher Freiheitsentzüge

Hochsicherheitsabteilungen der Justizvollzugsanstalt Thorberg (Bern)⁶

Anlässlich des Nachfolgebesuchs im März 2017 überprüfte die Kommission den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen in Bezug auf die Hochsicherheitsabteilungen. Insgesamt begrüsst die

⁴ Die Berichte zu den besuchten Einrichtungen sind abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice.html>.

⁵ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Gefängnis Zürich vom 25. August 2017, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/zurich/bericht-zuerich.pdf>.

⁶ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Hochsicherheitsabteilungen der Justizvollzugsanstalt Thorberg vom 15. März 2017, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/thorberg/bericht-thorberg.pdf>.

Kommission die verschiedenen Massnahmen, die in der Anstalt seit ihrem Besuch im Jahr 2012 umgesetzt wurden. So wurden eine neue Abteilung für Langzeithaftierte eingerichtet und Detailkonzepte für das Haftregime der Hochsicherheitsabteilungen geschaffen. Kritisch beurteilte die Kommission hingegen die Praxis der zusätzlichen Fesselung von stark agitierten Personen in der Sicherheitszelle. Die Kommission ersuchte die JVA auf diese aus ihrer Sicht unnötige Fixierungspraxis zu verzichten, die Massnahme in jedem Fall aber lückenlos zu protokollieren und eine medizinische Überwachung sicherzustellen. Schliesslich bedauerte die Kommission, dass die JVA noch kein Beziehungszimmer für Langzeithaftierte eingerichtet hat.

Hochsicherheitsabteilungen der Justizvollzugsanstalt Lenzburg (Aargau)⁷

Während des Nachfolgebesuchs im August 2017 in der Justizvollzugsanstalt Lenzburg richtete die Kommission ein besonderes Augenmerk auf die Haftbedingungen in den Hochsicherheitsabteilungen. Die Kommission überprüfte namentlich die Einweisungsvoraussetzungen sowie die verfahrensrechtlichen Aspekte. Unter Berücksichtigung ihrer früheren Empfehlungen betonte die Kommission erneut, dass von der Anordnung einer Einzelhaft abzusehen ist, wenn diese einzig mit dem Vorliegen von Fluchtgefahr begründet wird.⁸ In Bezug auf die Überprüfung des weiteren Verbleibs in Einzelhaft empfahl die Kommission, die Massnahme entsprechend den internationalen Vorgaben mindestens alle drei Monate neu zu überprüfen. Schliesslich erachtete sie das interne Reglement für den Zugang zum Telefon in der Einrichtung weiterhin als zu restriktiv. Die Kommission regte folglich eine Lockerung an.

⁷ Schreiben an den Regierungsrat des Kantons Aargau betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Justizvollzugsanstalt Lenzburg vom 29. August 2017, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/lenzburg/feedbackschreiben-lenzburg.pdf>.

⁸ NKVF Tätigkeitsbericht 2013, S. 44 ff.

Anstalten von Bellechasse (Freiburg)⁹

Die Kommission stufte die materiellen Haftbedingungen für den Vollzug von Freiheitsstrafen insgesamt als korrekt ein und begrüusste das vielfältige Angebot an Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Kommission empfahl hingegen, die Erarbeitung von Straf- und Massnahmenvollzugsplänen, die den Inhaftierten als zweckmässige Instrumente zur Verfügung stehen müssen, zu beschleunigen. Auch regte sie an, den Einsatz der Sicherheitszellen zu regeln, und erinnerte daran, dass jede Verwendung der Sicherheitszellen in einem spezifisch dafür vorgesehenen Register lückenlos zu protokollieren ist.

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

Universitäre Psychiatrische Kliniken Basel (UPK)¹⁰

Im Juni 2017 besuchte die Kommission die UPK in Basel. Dabei lag der Schwerpunkt auf fürsorgerisch untergebrachten Personen in der Erwachsenen- und Alterspsychiatrie. Die Kommission begrüusste die Lebensbedingungen und die psychiatrische Betreuung in der Einrichtung. Als positiv beurteilte die Kommission zudem, dass die Klinik grundsätzlich auf Fixierungen verzichtet. Sie bedauerte jedoch, dass bei dementen Personen vereinzelt Isolationsmassnahmen angeordnet werden. Handlungsbedarf sah sie in Bezug auf die Formalisierung des Verfahrens bei bewegungseinschränkenden Massnahmen sowie bei der Erstellung von Behandlungsplänen.

⁹ Bericht an den Staatsrat des Kantons Freiburg betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Anstalten von Bellechasse vom 9. und 10. Mai 2017 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts noch nicht veröffentlicht).

¹⁰ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Universitären Psychiatrischen Kliniken (UPK) Basel vom 6. und 7. Juni 2017 abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/basel-stadt/bericht-basel.pdf>.

Kantonale Psychiatrische Klinik Mendrisio (Tessin)¹¹

Anlässlich ihres Besuchs im August 2017 begrüsst die Kommission die Unterbringungssituation und das psychotherapeutische Angebot in der Einrichtung. Die Kommission stufte die von der Klinik seit 2014 eingeführten Alternativen zu bewegungseinschränkenden Massnahmen, namentlich Isolierungen und Fixierungen als positiv ein. Positiv beurteilte die Kommission ausserdem den Beratungsdienst, den die Stiftung Pro Mente Sana den Patientinnen und Patienten der Klinik anbietet. Als unangemessen eingestuft wurde demgegenüber die Durchmischung von Minderjährigen und Erwachsenen. Die Kommission empfahl entsprechend, eine für Minderjährige geeignete Unterbringung und Betreuung zu gewährleisten. Ausserdem sind Verbesserungen erforderlich in Bezug auf die Erstellung der Behandlungspläne sowie die Dokumentation der Zwangsbehandlungen, die formell verfügt werden müssen.

Psychiatrische Klinik Königsfelden (Aargau)¹²

Im September 2017 besuchte die Kommission die Psychiatrische Klinik Königsfelden. Die Kommission nahm mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die erwachsenenschutzrechtlichen Vorgaben für die unfreiwillige Unterbringung zufriedenstellend umgesetzt wurden, sämtliche Massnahmen korrekt verfügt werden und Behandlungspläne vorlagen. Demgegenüber beanstandete die Kommission die angewandten mehrtägigen Fixierungen. Die Kommission empfahl, Fixierungen auf das Notwendige zu reduzieren und alternative Massnahmen zu bevorzugen. Schliesslich stufte die Kommission den systematischen Beizug der Polizei sowie das Festhalten von Patienten als kritisch ein.

¹¹ Bericht an den Staatsrat des Kantons Tessin betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Kantonalen Psychiatrischen Klinik Mendrisio vom 31. August und 1. September 2017 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts noch nicht veröffentlicht).

¹² Bericht an den Regierungsrat des Kantons Aargau betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter vom 5. und 6. September 2017 in der Psychiatrischen Klinik Königsfelden (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts noch nicht veröffentlicht).

Klinik für Forensische Psychiatrie Rheinau (Zürich)¹³

Im Dezember 2017 besuchte die Kommission die Klinik für Forensische Psychiatrie Rheinau. Sie begrüßte die von der Klinik seit ihrem Erstbesuch im Jahr 2012 in die Wege geleiteten Massnahmen, namentlich dass die Praxis, gemäss der die Patientinnen und Patienten beim Eintritt in die Klinik ein Bad in Anwesenheit des Personals nehmen mussten, beendet wurde. Auch stellte sie mit Zufriedenheit fest, dass die angeordneten freiheitsbeschränkenden Massnahmen lückenlos dokumentiert werden. Handlungsbedarf sah die Kommission nach wie vor in Bezug auf die fehlende Privat- und Intimsphäre in den Patientenzimmern aufgrund der Einsehbarkeit von aussen. Auch das Angebot an Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten sollte noch erweitert werden. Kritisch beurteilte die Kommission schliesslich die Gestaltung des Spazierhofs und nahm zur Kenntnis, dass der geplante Erweiterungsbau in dieser Hinsicht Verbesserungen bringen wird.

d. Einrichtungen für den Vollzug asyl- und ausländerrechtlicher Massnahmen

i. Bundesasylzentren

Im Jahr 2017 besuchte die Kommission drei Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) in den Kantonen Basel-Stadt (EVZ Basel), St. Gallen (EVZ Altstätten) und Tessin (EVZ Chiasso) und zwei Bundesasylzentren (BAZ) im Kanton Neuenburg (BAZ Perreux in Boudry) und im Kanton Zürich (Testbetrieb Zürich, Zentrum Juch). Mit den Kontrollbesuchen soll überprüft werden, wie die darin untergebrachten Asylsuchenden behandelt werden und ob die behördlich angeordneten Einschränkungen, namentlich die Ausgangszeiten, menschenrechtskonform sind. Die Kommission interessiert sich insbesondere für die menschen- und grundrechtlichen Aspekte im Zusammenhang mit der Anordnung von Disziplinar-, sowie von

¹³ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Klinik für Forensische Psychiatrie Rheinau vom 21. Dezember 2017 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts noch nicht veröffentlicht).

Sicherheits- und Schutzmassnahmen. Die Feststellungen und Empfehlungen der Kommission werden in einem Gesamtbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM) zusammengefasst und 2019 veröffentlicht.

ii. Einrichtungen für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft

Konkordatsanstalten für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft Frambois und Favra (Genf)¹⁴

Während ihres Nachfolgebefuchs im Februar 2017 nahm die Kommission mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass viele der im Jahre 2012 abgegebenen Empfehlungen bereits in Frambois umgesetzt wurden. So wird die Einweisung in die Sicherheitszelle neu in einem Register erfasst und verschiedene interne Verfahren wurden formalisiert. Die Kommission begrüsst auch das Haftregime in der Einrichtung Frambois, insbesondere weil es dem nicht strafrechtlichen Charakter der ausländerrechtlichen Administrativhaft entspricht. Die Kommission war aber der Auffassung, dass die Einrichtung ihre Praxis in Bezug auf die Nutzung von Mobiltelefonen und des Internets lockern sollte.

Anlässlich ihres Besuches im Februar 2017 stuft die Kommission die Einrichtung Favra trotz des offenen Haftregimes als veraltet ein und bedauerte die aufgrund infrastruktureller Probleme beschränkte Zugänglichkeit der Aussenanlagen. Die Kommission empfahl Massnahmen für die uneingeschränkte Nutzung der Aussenanlagen zu ermöglichen. Die Kommission nahm jedoch die mittelfristig vorgesehene Schliessung der Einrichtung zur Kenntnis.

¹⁴ Schreiben an den Staatsrat des Kantons Genf betreffend den Nachfolgebefuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Konkordatsanstalt Frambois vom 13. Februar 2017, auf Französisch abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/favras-frambois/bericht-frambois.pdf> sowie Bericht an den Staatsrat des Kantons Genf betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der geschlossenen Anstalt Favra vom 13. Februar 2017, auf Französisch abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/favras-frambois/bericht-favra.pdf>.

Gefängnis Bässlergut (Basel-Stadt)¹⁵

Bei ihrem Besuch im Mai 2017 konnte die Kommission mit Zufriedenheit feststellen, dass viele ihrer Empfehlungen aus dem Jahr 2011 zwischenzeitlich umgesetzt wurden. So konnte sie sich davon überzeugen, dass die Zellenöffnungszeiten verlängert und die Sportmöglichkeiten erweitert worden sind. Darüber hinaus wurde eine besondere Hausordnung für die Administrativhaft erlassen. Die Kommission begrüßte auch die grosszügige Besuchsregelung, empfahl dem Gefängnis hingegen, Möglichkeiten für einen freien Internetzugang und eine beschränkte Nutzung von Mobiltelefonen zu prüfen. Trotz der genannten Verbesserungen war die Kommission nach wie vor der Ansicht, dass die Abteilung für den Vollzug der Administrativhaft weiterhin einen zu starken Gefängnischarakter aufweist.

Justizvollzugsanstalt Realta (Graubünden)¹⁶

Im Rahmen ihres Nachfolgebesuchs im Juli 2017 richtete die Kommission ein besonderes Augenmerk auf die Abteilung für Administrativhaft. 2011 hatte sie die langen Einschlusszeiten, die eingeschränkten Bewegungsmöglichkeiten und die strikte Besuchsregelung bemängelt. Sie stellte fest, dass das zur Anwendung kommende Regime weiterhin zu restriktiv ist. Die Kommission bemängelte die nach wie vor zu langen Zelleneinschlusszeiten. Sie machte ebenfalls darauf aufmerksam, dass der Spazierhof den rechtlichen Anforderungen nicht genügt und empfahl eine alternative Lösung für den täglichen Spaziergang zu finden. Ausserdem regte die Kommission eine Lockerung der Besuchsregelung an um Besuche auch am Wochenende zu ermöglichen und empfahl, Möglichkeiten für einen freien Internetzugang und eine beschränkte Nutzung von Mobiltelefonen zu prüfen.

¹⁵ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Gefängnis Bässlergut vom 24. Mai 2017, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/bs-baesslergut/bericht-baesslergut.pdf>.

¹⁶ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Graubünden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Justizvollzugsanstalt Realta vom 4. Juli 2017, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/realta/bericht-realta.pdf>.

Ausschaffungszentrum LMC Granges (Wallis)¹⁷

Die Kommission führte im Dezember 2017 ihren vierten Nachfolgebesuch durch und rügte die Haftbedingungen im Ausschaffungszentrum. Diese entsprechen aus Sicht der Kommission nicht den einschlägigen nationalen und internationalen Standards. Trotz der Einrichtung eines Aufenthalts- und Sportraums unterliegen die Personen in Administrativhaft weiterhin einem zu strengen Haftregime. Die Unterbringung von Frauen, insbesondere von schwangeren Frauen erachtet die Kommission als nicht akzeptabel, da die Einrichtung über keine Abteilung für Frauen verfügt und das Aufsichtspersonal hauptsächlich männlich ist. Angesichts der engen Platzverhältnisse und der baulichen Einschränkungen legte die Kommission den zuständigen Behörden dringend nahe, eine Alternative für die Unterbringung von Frauen zu suchen.

2.3 Stellungnahmen

a. Internationale Menschenrechtsorgane

i. UN-Menschenrechtsrat– Allgemeine regelmässige Überprüfung¹⁸

Im Rahmen der Allgemeinen Regelmässigen Überprüfung (Universal Periodic Review, UPR) der Schweiz im November 2017 unterbreitete die Kommission eine Stellungnahme, in der sie aus dem Blickwinkel ihrer Tätigkeiten auf verschiedene grund- und menschenrechtliche Problemfelder aufmerksam machte. Die Kommission wies namentlich auf ihre Bedenken im Bereich der Inhaftierung Minderjähriger, der Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen und der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg hin.

¹⁷ Schreiben der NKVF an den Staatsrat Frédéric Favre, Kanton Wallis, betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Ausschaffungszentrum LMC Granges vom 19. Dezember 2017, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/granges/brief-granges-2018-01-09.pdf>.

¹⁸ Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Rahmen der dritten Allgemeinen Regelmässigen Überprüfung der Schweiz, 28. März 2017, auf Englisch abrufbar unter: https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/170328_NPM_Report.pdf.

b. Gesetzgebungsarbeiten

i. Stellungnahme zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich¹⁹

In ihrer Stellungnahme vom 26. April 2017 zuhanden des SEM prüfte die Kommission die vorgeschlagenen Änderungen zur Regelung des Disziplinarwesens im Lichte ihrer früheren Empfehlungen. Die Kommission empfahl namentlich, sämtliche Disziplinarmassnahmen in einem Register zu erfassen und sie von den Sicherheitsmassnahmen, die in einem separaten Abschnitt in der Verordnung zusätzlich zu regeln sind, zu unterscheiden.

ii. Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution²⁰

Die Kommission nahm Stellung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution und begrüsste, dass die Schweiz mit der geplanten Schaffung einer solchen Institution einer von internationalen Menschenrechtsorganen regelmässig an die Schweiz gerichteten Empfehlung nachkommt. Die Kommission wies darauf hin, dass mit der künftigen Institution eine wichtige Lücke im institutionellen Menschenrechtsschutz geschlossen wird. Die Kommission betonte hingegen, dass nur eine Institution in Einklang mit den Pariser Prinzipien²¹, deren Mandat unter Berücksichtigung der existierenden innerstaatlichen Mechanismen präzisiert worden ist, eine zentrale Rolle bei der Förderung und beim Schutz der Menschenrechte spielen kann.

¹⁹ Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich, 26. April 2017, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/170426-stn-ejpd-vo-asyl.pdf>.

²⁰ Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter zum Erlassentwurf über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution, 11. Oktober 2017, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/171012-stn-mrig.pdf>.

²¹ https://www.humanrights.ch/upload/pdf/020918_un_48_134.pdf.

Weitere Kontakte und Aktivitäten

3

3.1 Kontakte mit Bundesbehörden

a. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Im Zusammenhang mit der Konkretisierung der funktionalen Unabhängigkeit der Kommission führte die Kommission Gespräche mit Vertretern des Bundesamtes für Justiz (BJ), namentlich zur Klärung von Fragen im Zusammenhang mit ihrer verwaltungsrechtlichen Zuordnung. Auch diskutierte sie in diesem Rahmen die Erkenntnisse eines in Auftrag gegebenen Gutachtens zur Klärung der funktionalen Unabhängigkeit²².

Im Rahmen eines regulären Kontrollbesuchs im Gefängnis Zürich legte die Kommission in Zusammenhang mit einem prominenten Einzelfall den Fokus auf das Haftregime der Auslieferungshaft und ersuchte das BJ um Klärung der Haftbedingungen der Auslieferungshaft. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass der Auslieferungshaftvollzug gestützt auf § 128 Abs. 2 der Zürcher Justizvollzugsverordnung (JV) nach den Bestimmungen der Untersuchungs- und der Sicherheitshaft erfolgt. Gestützt auf Art. 20 Abs. 1 IRSV empfahl sie dem Bundesamt für Justiz als für die Anordnung zuständige Behörde, die Vollzugsmodalitäten mit Blick auf den Haftzweck unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes festzulegen und dabei zu berücksichtigen, dass die Vollzugsmodalitäten die Grundrechte der betroffenen Personen nur soweit einschränken als dies der Haftzweck oder die Sicherheit und Ordnung in der Vollzugseinrichtung erfordern.

b. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Die Kommission war an den Vorarbeiten zur Universellen Periodischen Überprüfung der Schweiz beteiligt und nahm in diesem Zusammenhang an einem nationalen Konsultationstreffen aller relevanten Ansprechpartner im Menschenrechtsbereich teil. Die Kommission gab mit Blick auf das UPR-Verfahren auch eine Stel-

²² Vgl. hierzu Kap. 4, S. 31.

lungnahme zuhanden des UN-Menschenrechtsrates ab, in welcher sie die menschenrechtlichen Problemfelder im Bereich des Freiheitsentzugs zusammenfasste.

c. Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

Die Kommission führte verschiedene Gespräche mit der Geschäftsleitung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) in Bezug auf die Lancierung eines Pilotprojektes zur Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Justizvollzug. Das vorerst auf zwei Jahre limitierte Pilotprojekt soll schweizweit die Einhaltung menschenrechtlicher und bundesgesetzlicher Bestimmungen im Bereich der Gesundheitsversorgung in verschiedenen Justizvollzugseinrichtungen überprüfen. Begleitet wird das Pilotprojekt von einer fachlich breit zusammengesetzten Arbeitsgruppe aus relevanten Ansprechpartnern im Gesundheitsbereich, welche die von der Kommission gesammelten Erkenntnisse diskutieren soll und die Formulierung von geeigneten Empfehlungen an die Behörden vorsieht. Die Kommission wird dem Departementsvorsteher des EDI und der Gesundheitsdirektorenkonferenz im Nachgang an das Pilotprojekt einen finalen Bericht mit Empfehlungen unterbreiten.

d. Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Grenzschutzkorps

Die Kommission ersuchte die Direktion des GWK zweifach um Stellungnahme bezüglich der Anwendung grenzpolizeilicher Massnahmen an ausländischen Personen ohne Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Insbesondere führte sie verschiedene Gespräche mit der Direktion des GWK zur Klärung der Vorgehensweise und des Umgangs mit mutmasslichen BodypackerInnen. Der Kommission waren von zivilgesellschaftlicher Seite als bedenklich einzustufende Informationen zugetragen worden, welche sie gestützt auf ihren gesetzlichen Auftrag in der Folge abklären liess.

3.2 Kontakte mit Kantonsbehörden

a. Neunerausschuss der KKJPD

Anlässlich der jährlichen Sitzung des Neunerausschusses der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) im September 2017 stellte die Kommission ihren im Mai 2017 veröffentlichten Bericht über Massnahmenvollzugseinrichtungen vor und präsentierte dem Ausschuss zudem die Grundzüge eines Pilotprojekts zur Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Justizvollzug, welches im Herbst 2017 gestartet hat.

b. Fachdialog mit dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Die Kommission traf sich im letzten Jahr 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 Luftweg²³. Im Laufe des Jahres stand sie in regelmässigem Kontakt mit Vertretern des Fachausschusses zur Klärung einzelner Sachverhalte im Nachgang an beobachtete Rückführungen.

c. Bilaterale Gespräche

Die Kommission führte im Februar 2017 ein Gespräch mit dem Zuger Regierungsrat und Vertretern des kantonalen Migrationsamtes zur Klärung einer zwangsweisen Rückführung einer afghanischen Familie²⁴. Sie teilte den Behörden ihre Bedenken bezüglich der Inhaftierung der Mutter und des Säuglings in einer aus ihrer Sicht ungeeigneten Einrichtung im Kanton Zürich mit und prüfte alternative Massnahmen zu deren Inhaftierung. In Anlehnung an internationale Vorgaben legte sie den Behörden nahe,

²³ Für weitere Information vgl. NKVF Bericht ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring.

²⁴ Urteile BGer 2C_1052/2016, 2C_1053/2016 vom 26. April 2017.

auf eine Trennung der Eltern und der Kleinkinder im Vorfeld einer Rückführung grundsätzlich zu verzichten, ausser bei Vorliegen einer unmittelbaren Gefährdungssituation für die Kinder²⁵.

Im Mai 2017 führte die Kommission ein bilaterales Gespräch mit Vertreterinnen und Vertretern der Berner Kantonspolizei. Anlass für das Gespräch gab eine im Vorfeld einer Rückführung als grundrechtlich bedenklich eingestufte Platzierung einer Mutter mit fünf Kindern im Regionalgefängnis Thun, bei welcher es zudem zu einer Fesselung der Mutter und anschliessender Unterbringung in der Sicherheitszelle gekommen war.

d. Teilnahme an polizeilichen Weiterbildungen

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

3.3 Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen

a. Forum über das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring

Die NKVF organisierte im Juli 2017 das jährlich stattfindende Forum mit Vertretern der Behörden und der Zivilgesellschaft, um die Schlussfolgerungen und Empfehlungen ihres Jahresberichts zum ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring zu diskutieren. Schwerpunktthema des diesjährigen Forums waren die Modalitäten des gesetzlich vorgeschriebenen Vorbereitungsgesprächs. Diskutiert wurden namentlich die unterschiedliche Vorgehensweise in den Kantonen sowie allfällige Verbesserungsmöglichkeiten.

²⁵ UN-Kinderrechtsausschuss, *General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* [art. 3, para. 1], 29 May 2013, CRC/C/GC/14 (zit. CRC, GC 14), Ziff. 61.

b. Weitere Kontakte

Im Januar 2017 hat die Kommission in ihrer Eigenschaft als Mitglied mit Beobachterstatus an der Konferenz der Schweizerischen Gefängnisärzte teilgenommen.

Im Mai 2017 referierte die NKVF im Rahmen einer Weiterbildungsveranstaltung der Kirchlichen Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen KKF und informierte deren Mitglieder schwerpunktmässig über ihre Monitoring Tätigkeiten im Bereich der Bundesasylzentren und der Rückführungen auf dem Luftweg.

Im September 2017 führte die Paulus Akademie in Zürich eine Tagung über den Vollzug von stationären therapeutischen Massnahmen durch. Die Kommission präsentierte im Rahmen dieser Veranstaltung ihren Bericht über die Massnahmenvollzugseinrichtungen, den sie im Mai 2017 veröffentlicht hat.

Im Rahmen der Migrationsrechtstage der Universität Bern präsentierte die Kommission ihre Monitoring Tätigkeiten im Migrationsbereich.

Die Kommission war am 40-jährigen Jubiläum von APT in Genf vertreten und nahm an einer von APT organisierten Weiterbildung zum Thema Mandela Rules in Bristol teil.

Als Mitglied des Beirats des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nahm sie im letzten Jahr an zwei Sitzungen teil.

3.4 Internationale Kontakte

a. European NPM Forum

Die Kommission war im letzten Jahr im Mai und im Juni an einem Austauschtreffen des European NPM Forums in Strassburg vertreten. Im Vordergrund standen gemeinsame Überlegungen und die Erarbeitung von Kriterien zur Evaluierung der Methodik von NPMs. Zu diesem Zweck wurde europaweit eine neue Initiative

lanciert, an welcher einzelne NPMs beteiligt sind. Im Juni nahm die Kommission an einem Konsultationstreffen des Europarats zu den aktuell sich in Überarbeitung befindenden Regeln für die ausländische rechtliche Administrativhaft teil.

b. Austausch mit nationalen Präventionsmechanismen

Im Oktober traf sich eine Delegation der Kommission und der Geschäftsstelle mit ihren deutschen und österreichischen Partnerorganisationen für einen Austausch in Berlin. Schwerpunktthema des diesjährigen Treffens waren die Überwachung der Rückführungen auf dem Luftweg sowie weitere Monitoring Tätigkeiten im polizeilichen Bereich, namentlich die Überwachung von polizeilichen Grosseinsätzen, welche die NKVF bislang noch nicht überprüft hat.

Die Unabhängigkeit von Nationalen Präventions- mechanismen (NPMs)

4

4.1 Einleitung

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) ist ein Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) im Bereich der Folterprävention, den die Schweiz im Nachgang an die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UNO Übereinkommen gegen Folter (nachfolgend OP-CAT) eingerichtet hat. Die Besonderheit dieser unabhängigen Kontrollorgane im Bereich der Folterprävention liegt primär darin, die Menschenrechtskonformität freiheitsentziehender Massnahmen auf nationaler Ebene zu überprüfen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Behandlung der sich im Freiheitsentzug befindenden Personen korrekt erfolgt und nötigenfalls Verbesserungen in der Form von Empfehlungen vorgeschlagen werden. Damit NPMs ihre Aufgabe kompetent wahrnehmen und die Situation der sich im Freiheitsentzug befindenden Personen in sachlicher Hinsicht umfassend überprüfen können, müssen sie behördenunabhängig sein und über entsprechende Befugnisse verfügen. Die Unabhängigkeit stellt folglich eine zwingende Voraussetzung für deren Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit dar. In welcher Weise diese Unabhängigkeit im innerstaatlichen Recht konkretisiert wird bzw. wie diese auf gesetzlicher und institutioneller Ebene umgesetzt ist, bleibt den einzelnen Vertragsstaaten überlassen. Für die rechtliche und institutionelle Ausgestaltung von NPMs gelten die sog. Pariser Prinzipien²⁶, die von der UNO-Generalsversammlung erlassen worden und bei der innerstaatlichen Umsetzung zu beachten sind.

Die NKVF wurde mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Kommission zur Verhütung von Folter²⁷ (BG NKVF) verwaltungsrechtlich als dezentralisierte Einheit dem Generalsekretariat des EJPD administrativ zugeordnet. Obschon sie diesem gegenüber weisungsungebunden ist, unterliegt sie in Bezug auf die sie betreffenden finanziellen Fragen den Bundesvorgaben. Gleichzeitig überprüft die Kommission die Grundrechtskonformität freiheitsentziehender Massnahmen in den Bundesasylzentren, im Bereich der Rückführungen auf dem Luftweg und der Auslieferungshaft. Dese

²⁶ Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, Resolution der Generalversammlung vom 4. März 1994, A/RES/48/134, S. 4.

²⁷ Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter, SR 150.1.

Bereiche liegen in der Kompetenz des EJPD. Im Rahmen eines gutachterlichen Auftrages liess die NKVF neben der Frage der finanziellen Unabhängigkeit weiter abklären, ob die verwaltungsrechtliche Anbindung der NKVF aufgrund ihrer Tätigkeiten den internationalen Vorgaben hinsichtlich der funktionalen Unabhängigkeit angemessen Rechnung trägt.²⁸ Auf die Resultate des Gutachtens wird im Folgenden eingegangen.

Dieses Kapitel beleuchtet die Bedeutung des Unabhängigkeitsgrundsatzes als Voraussetzung für die Wirksamkeit eines NPMs und setzt sich im Lichte der internationalen Vorgaben mit der Frage auseinander, welche gesetzlichen und institutionellen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um diese Wirksamkeit auf innerstaatlicher Ebene bestmöglich zu gewährleisten.

4.2 Rechtliche Grundlagen

a. Internationale Vorgaben

Mit der Unterzeichnung des OP-CAT verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, spätestens ein Jahr nach seiner Ratifikation einen oder mehrere unabhängige nationale Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter auf innerstaatlicher Ebene einzurichten. Den Vertragsstaaten wird nicht weiter vorgeschrieben, nach welchem Modell die Präventionsmechanismen auszugestaltet sind bzw. welche Voraussetzungen auf gesetzlicher und institutioneller Ebene erfüllt sein müssen, um dem Unabhängigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen.

Das OP-CAT hält in Artikel 18 lediglich fest, dass die Vertragsstaaten «die funktionale Unabhängigkeit der nationalen Präventionsmechanismen sowie die Unabhängigkeit von deren Personal» (Abs. 1) garantieren und sich verpflichten, ihnen für ihre Arbeit «die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen» (Abs. 3). Dabei haben

²⁸ Prof.em. Walter Kälin (Universität Bern), Prof. Manfred Nowak (Universität Wien), Rechtliche Aspekte der Unabhängigkeit der Nationalen Kommission zur Verhütung der Folter (NKVF), Gutachten zuhanden der NKVF, 31. Juli 2017.

die Vertragsstaaten die Grundsätze zu berücksichtigen, welche die Stellung nationaler Einrichtungen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, die sog. Pariser Prinzipien betreffen.²⁹

Die funktionale Unabhängigkeit, wie sie in Absatz 1 statuiert ist, stellt eine Grundvoraussetzung für die wirksame Funktionsweise eines Präventionsmechanismus dar und ist für dessen Glaubwürdigkeit unabdingbar. Dabei kommt es nicht nur auf die rechtliche, sondern auch auf die faktische Unabhängigkeit von allen staatlichen, die exekutive Gewalt innehabenden Vertretern an,³⁰ welche für den Vollzug freiheitsentziehender Massnahmen in Einrichtungen verantwortlich sind, die von den NPMs besucht und kontrolliert werden sollen. Darunter fallen insbesondere Haftanstalten und Einrichtungen der Polizei und sonstiger Sicherheitskräfte, aber auch all jene Orte, in denen behördliche Massnahmen die Bewegungsfreiheit von Personen faktisch einschränken. Die Frage der funktionalen und strukturellen Unabhängigkeit von NPMs wird in der Literatur deshalb auch als Nagelprobe für deren Wirksamkeit bezeichnet.³¹

Welche Bedeutung weist die funktionale Unabhängigkeit konkret auf und inwiefern wirkt sie sich auf die Wirksamkeit eines NPMs aus?

Mit ihrem Mandat zur Überprüfung der Grundrechtskonformität freiheitsentziehender Massnahmen dringen NPMs in eine staatliche, der Öffentlichkeit nicht zugängliche Sphäre ein und verlangen Einsicht in Bereiche, welche das staatliche Gewaltmonopol unmittelbar tangieren. Als neuer Akteur im innenpolitischen Machtgefüge stellen sie die staatlichen Behörden vor neue Herausforderungen. Damit NPMs ihre Kontrolltätigkeit effektiv ausüben können, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Namentlich muss der Staat dem NPM einen sachlich uneingeschränk-

²⁹ Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Abgeschlossen in New York am 18. Dezember 2002. In Kraft getreten für die Schweiz am 24. Oktober 2009. (Stand am 8. Februar 2018), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20060831/index.html>.

³⁰ Kälin/Nowak, S. 4.

³¹ Kälin/Nowak, S. 4 mit Hinweisen auf Rachel Murray/Elina Steinerte/Malcolm Evans/ Antenor Hallo de Wolf, *The Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, Oxford University Press, Oxford/New York 2011, 119: »The linchpin for assessing the appropriateness of the choice of a particular institution as an NPM as well as what is seen as a factor in their effectiveness is independence«. Siehe auch Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) and Association for the Prevention of Torture (APT), *Optional Protocol to the UN Convention Against Torture: Implementation Manual*, Genf 2010, 89; Nowak/McArthur, 1075; Elina Steinerte, »The Jewel in the Crown and its Three Guardians: Independence of National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Torture Convention, 14 Human Rights Law Review (2014), 6; Elina Steinerte/Rachel Murray, »Same but Different? National Human Rights Commissions and Ombudsman Institutions as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture, 25 Netherlands Quarterly of Human Rights (2009), 54.

ten Zugang zu sämtlichen Informationen gewähren³², welche die Situation von Personen im Freiheitsentzug betreffen und diesen in Bezug auf seine Befugnisse und Einsichtsrechte faktisch mit einem staatlichen jedoch nicht unter staatlicher Kontrolle agierenden Organ gleichsetzen. Je unabhängiger diese Präventionsmechanismen funktionieren und agieren können, desto höher die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich in menschenrechtlicher Hinsicht als wirksam erweisen.³³ Somit ist zu erwarten, dass Staaten dazu geneigt sein könnten, eine zu starke Auslegung der funktionellen Unabhängigkeit zu verhindern, um den Einfluss des NPMs durch Einschränkungen rechtlicher oder institutioneller Natur einzudämmen. Inwiefern ein Staat letztlich gewillt ist, dem NPM eine möglichst uneingeschränkte funktionelle Unabhängigkeit zu gewähren, steht in direktem Zusammenhang mit seinem jeweiligen Rechts- und Demokratieverständnis.

Wenngleich das OP-CAT keine konkreten Vorgaben hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung von NPMs aufweist, bezieht sich Artikel 18, Abs. 4 auf die «Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Menschenrechtsinstitutionen».³⁴ Diese Grundsätze, auch Pariser Prinzipien genannt, sind als Leitlinien für die Schaffung solcher Institutionen zu verstehen und mit Blick auf deren Wirksamkeit unbedingt einzuhalten.³⁵

NPMs können grundsätzlich als Nationale Menschenrechtsinstitutionen mit spezifischem Mandat im Bereich der Folterprävention bezeichnet werden.³⁶ Sie müssen in Bezug auf ihre Aufgabenerfüllung vollkommen behördenunabhängig handeln, funktionieren und sich sämtlichen Fragen annehmen können, welche einen Zusammenhang mit der Behandlung von sich im Freiheitsentzug befindenden Personen aufweisen. Das bedeutet im weiteren Sinne auch, dass NPMs in struktureller und finanzieller Hinsicht autonom handeln und die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen entsprechend einsetzen können.³⁷

³² Vgl. hierzu Art. 26 OP-CAT und Art. 8 und 10 Abs. 1 BG NKVF.

³³ Vgl. hierzu u.a. Sonia Cardenas, *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 2014; Katrien Meuwissen, *Human Rights Law Review*, 2015, 15, 441–484.

³⁴ Pariser Prinzipien, S. 4.

³⁵ Kälín/Nowak, S. 8.

³⁶ Vgl. de Beco Gauthier, *Human Rights Law Review* 7:2 (2007), S. 331.

³⁷ Siehe z.B. Murray et al, 123 ff; Nowak/McArthur, 1075.

In struktureller Hinsicht sollte der NPM von staatlichen Organen deshalb klar getrennt sein bzw. eine genügende Distanz zu ihnen aufweisen. Der UN-Unterausschuss zur Verhütung der Folter (SPT), der als Ueberwachungsorgan des OP-CAT fungiert, kritisierte namentlich in Bezug auf Italien, den Niederlanden und Senegal die Anbindung von NPMs an bereits bestehende staatliche Institutionen.³⁸ Kälin und Nowak betonen in dieser Hinsicht, dass auch der blosser Anschein struktureller Abhängigkeit durch die organisatorische Einbindung in die staatliche Verwaltung unbedingt zu vermeiden ist.³⁹

Die Pariser Prinzipien halten namentlich fest, dass «Nationale Institutionen über die erforderliche Infrastruktur für die reibungslose Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen müssen, insbesondere müssen sie mit ausreichend finanziellen Mitteln ausgestattet sein. Diese finanziellen Mittel sollen ihnen ermöglichen, über eigenes Personal und eigene Räumlichkeiten zu verfügen, damit sie von der Regierung unabhängig sind und keiner Finanzkontrolle unterworfen werden, die ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte. Nowak und Kälin betonen in ihrem Gutachten zudem, dass nur wirklich professionelle, unabhängige und mit den entsprechenden finanziellen Ressourcen ausgestattete NPMs den Zweck des OP-CAT zu erfüllen vermögen.⁴⁰ In den NPM-Guidelines aus dem Jahre 2010 betont das SPT, dass NPMs in finanzieller und operativer Hinsicht völlige Autonomie geniessen müssen, um ihre Aufgaben gemäss OP-CAT erfüllen zu können.⁴¹ Die finanziellen Ressourcen von NPMs sollten deshalb im staatlichen Budget getrennt aufgeführt werden, so dass NPMs auch selbständig darüber verfügen können.⁴² Hinsichtlich der Höhe des Budgets hat das SPT regelmässig betont, dass es jedenfalls ausreichen müsste, um flächendeckende Besuche in allen Einrichtungen zu ermöglichen, in denen sich Personen im Freiheitsentzug aufhalten.⁴³

³⁸ UN Doc. CAT/OP/SEN/2, para 15; CAT/OP/ITA/1, para 13.

³⁹ Kälin/Nowak, S. 7.

⁴⁰ Vgl. Nowak/McArthur, 1075: «First, any NPM shall be based in a clear constitutional or at least legislative framework which guarantees the structural independence from all branches of government, above all from the executive branch, including the police, military and other security forces».

⁴¹ UN Doc CAT/OP/12/5, para 12: «... the NPM should enjoy complete financial and operational autonomy when carrying out its functions under the Optional Protocol».

⁴² Vgl. z.B. UN Doc CAT/OP/ARM/1, para 27; CAT/OP/BRA/R.3, para 86; CAT/OP/NLD/1, para 27.

⁴³ Siehe auch Kälin/Nowak, S. 9 und 13.

Ein weiteres Kriterium zur Gewährleistung der strukturellen Unabhängigkeit eines NPMs ist der Prozess der Ernennung oder die Wahl der Mitglieder.⁴⁴ Die Ernennung von Mitgliedern oder von Personal sollte deshalb in einem offenen, fairen und transparenten Auswahlverfahren sowie unter Einbezug sämtlicher Akteure, inklusive der Zivilgesellschaft erfolgen.⁴⁵ Damit soll u.a. sichergestellt werden, dass die Mitglieder die erforderliche Expertise und die persönliche Unabhängigkeit mitbringen. Schliesslich muss ein NPM auch sein Personal selbst auswählen können und sollte kein staatliches Personal zur Verfügung gestellt bekommen.⁴⁶

b. Rechtliche Grundlagen auf nationaler Ebene

Das Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF)⁴⁷ sieht in Art. 4 Abs. 1 vor, dass die Kommission «ihre Aufgabe unabhängig» erfüllt. Gemäss Art. 7 Abs. 1 und 2 konstituiert sie sich selbst und regelt ihre Organisation und ihre Arbeitsmethoden in einer Geschäftsordnung.⁴⁸

Zudem schreibt das Gesetz vor, dass die Kommission über die notwendigen, finanziellen Mittel verfügen muss, die sie für ihre Arbeit benötigt, wobei sie hierfür über ein ständiges Sekretariat verfügen kann.⁴⁹ Damit konkretisiert das Bundesgesetz zwei wesentliche Aspekte aus dem Fakultativprotokoll.

Hingegen lässt das Gesetz die Frage nach der institutionellen Ausgestaltung der Kommission offen und legt auch keine formelle Anbindung an ein bereits bestehendes Departement oder eine andere Einheit der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung fest. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum BG NKVF wurden, soweit ersichtlich, denn auch keine konkreten Äusserungen

⁴⁴ UN Doc. CAT/OP/12/5, para 16: «... the NPM should be identified by an open, transparent and inclusive process which involves a wide range of stakeholders, including civil society. This should also apply to the process for the selection and appointment of members of the NPM, which should be in accordance with published criteria». Siehe auch das revidierte Assessment Tool des SPT aus dem Jahr 2016 in UN Doc CAT/OP/1/Rev.1, para 13.

⁴⁵ UN Doc. CAT/OP/12/5, para 16: «... the NPM should be identified by an open, transparent and inclusive process which involves a wide range of stakeholders, including civil society. This should also apply to the process for the selection and appointment of members of the NPM, which should be in accordance with published criteria». Siehe auch das revidierte Assessment Tool des SPT aus dem Jahr 2016 in UN Doc CAT/OP/1/Rev.1, para 13.

⁴⁶ UN Doc. CAT/OP/SEN/2, para 17.

⁴⁷ Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009, SR. 150.1.

⁴⁸ Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 und 2 BG NKVF.

⁴⁹ Art. 12 Abs. 1 BG NKVF.

hinsichtlich der geeigneten institutionellen Form bzw. der departementalen Zuordnung gemacht.⁵⁰ Vor dem Hintergrund, dass die innerstaatliche Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen weitgehend dem EJPD obliegt, erschien auch die departementale Zuordnung der NKVF zu diesem Departement als die damals sinnvollste Lösung. Ihre Struktur und ihr Aufbau wurden im Gesetzesentwurf weitgehend nach dem Modell der bereits bestehenden ausserparlamentarischen Kommissionen⁵¹ konzipiert.

Der Grundsatz der Unabhängigkeit wurde im BG-NKVF in Art. 4 verankert und insofern konkretisiert, als dass die NKVF als behördenunabhängige Kommission bezeichnet wurde. Aufgrund ihrer Unabhängigkeit, ihrer Kompetenzen und ihrer Aufgabe, welche keine Beratungsfunktion umfasst (vgl. Art. 57a RVOG), ist die NKVF als eine Kommission *sui generis* einzustufen und unterscheidet sich von den ausserparlamentarischen Kommissionen.⁵²

Verwaltungsrechtlich wird die NKVF gemäss der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) als eine «organisatorisch verselbstständigte Verwaltungseinheit ohne Rechtspersönlichkeit» bezeichnet, die durch Gesetz organisatorisch, aber nicht rechtlich verselbständigt ist. Neben der NKVF weisen noch die Eidgenössische Finanzkontrolle, die unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten oder die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft denselben verwaltungsrechtlichen Status auf.⁵³

Administrativ wurde die NKVF dem Generalsekretariat des EJPD zugeordnet⁵⁴ und gehört somit zur dezentralen Bundesverwaltung. In der Erfüllung ihrer Aufgaben ist sie «weisungsungebunden, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt⁵⁵», unterliegt jedoch ver-

⁵⁰ Vgl. AB 2007 S 1088 / BO 2007 E 1088; AB 2008 N 1940 / BO 2008 N 1940 und AB 2009 S 97 / BO 2009 E 97.

⁵¹ Vgl. hierzu Art. 7a Abs. 1 lit. a Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998, SR 172.010.1.

⁵² Erläuterungen zum Anhang der RVOV, S. 20.

⁵³ Anhang 1, Ziff. III, 2.1.3 RVOV.

⁵⁴ Vgl. Art. 7b Abs. 2 Bst. b E-RVOV; konkretisiert in Art. 4 Abs. 4 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OVEJPD) vom 17. November 1999, SR 172.213.1.

⁵⁵ Art. 7a, Abs. 1, lit. b und Abs. 2 RVOV.

schiedenen Normen und Weisungen, welche auch für die zentrale Bundesverwaltung verbindlich sind.⁵⁶

Bezüglich Finanzen untersteht sie – wie die übrige Bundesverwaltung auch – den Regeln der Personal- und Finanzhaushaltgesetzgebung des Bundes. So werden die Personalbezüge durch das zuständige Departement bewilligt, welches auch die Klassifizierung der Stellen vornimmt und für sämtliche Anstellungen und Arbeitgeberentscheide zuständig ist. Das Personal wird nach den gleichen Regeln wie das Bundespersonal angestellt.⁵⁷

Die administrative Zuordnung zum GS-EJPD gibt der NKVF die Möglichkeit, bereits bestehende administrative, finanzielle, sprachliche und personelle Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, für welche die Kommission gegenwärtig über kein eigenständiges Budget verfügt. Durch die Nutzung bereits bestehender Synergien ermöglicht die administrative Zuordnung die Aufrechterhaltung einer schlanken Struktur, welche angesichts der beschränkten finanziellen Mittel, über welche die NKVF verfügt, in betriebswirtschaftlicher Hinsicht zweifelsohne eine effiziente Lösung darstellt.

4.3 Beurteilung im Lichte des OP-CAT

Das von der NKVF in Auftrag gegebene Gutachten widmete sich insbesondere der Frage nach der verwaltungsrechtlichen Konkretisierung der funktionellen Unabhängigkeit und überprüfte im Besonderen, ob das Modell der NKVF als organisatorisch verselbstständigte Verwaltungseinheit ohne Rechtspersönlichkeit den völkerrechtlichen Vorgaben angemessen Rechnung trägt.

⁵⁶ Die Weisungen über das Übersetzungswesen im EJPD vom 1. Januar 2018, wonach die NKVF den Übersetzungsdienst des EJPD für die Übersetzung ihrer Berichte in die Amtssprachen zu benutzen hat; relevante Verordnungen, Weisungen und Richtlinien über das Archivwesen; das Reglement für das Finanzinspektorat (Interne Revision) des EJPD; die Weisung des EJPD über die Umsetzung des Datenschutzes und der Informationssicherheit (DSIS-Weisung EJPD) vom 1. Oktober 2017; und Weisungen und Richtlinien betreffend die Informatiksysteme des EJPD.

⁵⁷ Art. 1 Abs. 1 lit. b und Art. 2 Abs. 4 Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3.

a. Administrative Zuordnung und funktionelle Unabhängigkeit

Neben Italien und den Niederlanden ist die NKVF der dritte europäische NPM, der einem Ministerium zugeordnet ist. Die schweizerische Lösung scheint im europäischen Vergleich somit isoliert dazustehen.⁵⁸ Das SPT bezeichnete sowohl die ministerielle Nähe in den Niederlanden als auch jene in Italien als bedenklich und betonte in diesem Zusammenhang, dass eine solche Anbindung die funktionelle Unabhängigkeit des NPMs beeinträchtigen oder zumindest seine Glaubwürdigkeit erheblich tangieren könnte.⁵⁹ Im Falle von Italien und den Niederlanden sind den jeweiligen Ministerien auch direkt Einrichtungen des Freiheitsentzugs unterstellt, wodurch der Anschein der Unabhängigkeit stark beeinträchtigt wird.

Aufgrund der föderalistischen Kompetenzaufteilung⁶⁰ in der Schweiz kann dieser Umstand etwas relativiert werden. Nichtsdestotrotz verfügt auch das EJPD, welchem die NKVF administrativ zugeordnet ist über Zuständigkeiten im Bereich der Migration und des Straf- und Massnahmenvollzugs und weist in diesem Bereich sowohl betriebliche als auch finanzielle Zuständigkeiten auf oder agiert als anordnende Behörde bei Freiheitsentzügen. Es gilt deshalb zu prüfen, inwiefern die materiellen Kompetenzen des Bundes im Zusammenhang mit der Anordnung oder dem Vollzug von freiheitsentziehenden Massnahmen den Anschein der Unabhängigkeit der NKVF beeinträchtigen könnten.

i. Zuständigkeiten des Bundes im Bereich des Freiheitsentzugs

Obwohl der Vollzug von freiheitsentziehenden Massnahmen grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone liegt, ist der Bund dennoch für verschiedene Bereiche zuständig, welche auch in den Kompetenzbereich der NKVF fallen.⁶¹ Der Bund betreibt beispiels-

⁵⁸ Vgl. Kälin/Nowak, S. 10.

⁵⁹ Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Italy, para 13 (oben Anm. 22).

⁶⁰ Art. 123 Abs. 2 BV.

⁶¹ Vgl. Kälin/Nowak, S. 11.

weise Arrestzellen am Bundestrafgericht in Bellinzona⁶² und ist für den Vollzug von Arreststrafen innerhalb des Militärdienstes⁶³ zuständig. Das dem EJPD angehörende Bundesamt für Polizei betreibt das Einvernahmezentrum des Bundes⁶⁴, in welchem Inhaftierte aus der ganzen Schweiz für Einvernahmen vorgeführt werden sowie Sicherheitsmassnahmen und Interventionen angeordnet werden können.⁶⁵

Für den Betrieb der Empfangs- und Verfahrenszentren, in denen die Bewegungsfreiheit der asylsuchenden Personen eingeschränkt wird, ist das dem EJPD angehörende Staatssekretariat für Migration (SEM) zuständig. Darunter fallen auch die gemäss neuem Asylgesetz vorgesehenen Zentren für die Unterbringung von renitenten Personen.⁶⁶

Direkten Einfluss auf Einrichtungen des Freiheitsentzugs, welche jedoch nicht direkt durch den Bund betrieben werden, übt das Bundesamt für Justiz (BJ) aus. Durch die Finanzierung von Baubeiträgen an Neu-, Um- und Ausbauten von Einrichtungen für den Vollzug von Strafen und Massnahmen an Erwachsenen, jungen Erwachsenen, Kindern und Jugendlichen nimmt das BJ Einfluss auf die materiellen Haftbedingungen in diesen Einrichtungen.⁶⁷ Im Bereich der Erziehungs- und Massnahmeneinrichtungen für junge Erwachsene gewährt der Bund zudem Betriebsbeiträge und kontrolliert diese Einrichtungen regelmässig auf die Umsetzung konzeptioneller Vorgaben. In diesem Sinne ist das BJ in engem Masse auch an der Erarbeitung des konzeptionellen Rahmens beteiligt, so dass der Einfluss auf die Vollzugsmodalitäten in diesem Bereich bedeutend ist. Auch im Bereich des Vollzugs der ausländerrechtlichen Administrativhaft finanziert das BJ den Bau und die Einrichtung kantonaler Haftanstalten und kann über seine Beteiligung an den Betriebskos-

⁶² Siehe Botschaft über die Immobilien des EFD für das Jahr 2009 (Immobilienbotschaft EFD 2009) vom 29. Mai 2009, Bundesblatt 2009, S. 4294 und 4299 f.

⁶³ Vollzug der Disziplinarstrafe des Arrests innerhalb des Dienstes gemäss Art. 191 Militärstrafgesetzbuch.

⁶⁴ Art. 10 Abs. 1 lit. f Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OVEJPD) vom 17. November 1999 (SR 172.213.1).

⁶⁵ Beschreibung gemäss Website des EJPD <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/ueberuns/organisation/bundessicherheitsdienst.html> (besucht am 17.7.2017).

⁶⁶ Vgl. Art. 26 Abs. 1 bis Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (SR 142.31).

⁶⁷ Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Oktober 1984 (SR 341).

ten der Kantone mittels Tagespauschalen für inhaftierte Personen aus dem Asylbereich faktisch auch die Haftbedingungen beeinflussen.⁶⁸

In anderen Bereichen agieren verschiedene Ämter des EJPD als anordnende Behörde und können Personen festhalten, in Haft nehmen und andere Arten des Freiheitsentzugs anordnen. Namentlich ist das BJ zuständig für die Anordnung der Auslieferungshaft⁶⁹ und in dieser Funktion auch verantwortlich für die darin geltenden Vollzugsmodalitäten.

Das SEM wiederum ist in gewissen Fällen zuständig für die Anordnung der Ausschaffungshaft bzw. der Haft zur Sicherstellung des Dublin-Verfahrens.⁷⁰ Mit den Kantonen gleichermaßen federführend ist das SEM zudem für die Rückführungen auf dem Luftweg, im Rahmen derer es regelmässig zur Anwendung von Zwangsmassnahmen kommt.⁷¹

Dieser Auflistung lässt sich entnehmen, dass der Bund, und im Besonderen das EJPD, im Bereich des Freiheitsentzugs über verschiedene Zuständigkeiten verfügt, welche in den Kompetenzbereich der NKVF⁷² fallen und im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit direkt durch sie überwacht werden können. Dies bedeutet ausserdem, dass die NKVF ihre Empfehlungen zu obengenannten Bereichen teilweise direkt an die Departementsvorsteherin des EJPD bzw. an die dem EJPD zugehörigen Amtsvorsitzenden richtet und mit ihnen in einem direkten und regelmässigen Dialog steht. Obwohl das Risiko einer materiellen Einflussnahme auf die Arbeit der Kommission derzeit gering erscheint, dürften die potentiellen Berührungspunkte und die administrative Nähe zum EJPD den Anschein der Unabhängigkeit nach aussen hin tangieren und könnten die Glaubwürdigkeit der Kommission beeinflussen.

⁶⁸ Vgl. Art. 82 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20).

⁶⁹ Art. 47 Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG) vom 20. März 1981 (SR 351.1).

⁷⁰ Art. 111 lit. d AsylG in Verbindung mit Art. 76 Abs. 1 lit. b Ziff. 5 und Art. 76a AuG.

⁷¹ Vgl. Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 20. März 2008, SR 364, sowie Verordnung vom 12. November 2008 über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV), SR 364.3 und allgemein die Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VWWA) vom 11. August 1999, SR 142.281.

⁷² Art. 2 BG NKVF.

b. Finanzielle Unabhängigkeit

Die finanzielle Autonomie eines NPMs stellt, wie eingangs erwähnt, ein wichtiges Kriterium dar, um dessen funktionelle Unabhängigkeit nach Art. 18 OP-CAT zu gewährleisten. Mit der Ratifizierung des OP-CAT verpflichten sich die Vertragsstaaten, die erforderlichen finanziellen Mittel zur effektiven Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stellen.⁷³

In der Botschaft des Bundesrates zum BG-NKVF wurde davon ausgegangen, dass die NKVF jährlich 20–30 Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs durchführen würde.⁷⁴ Die Kosten für die Durchführung solcher Besuche wurden damals als gering eingeschätzt, weshalb von einem Kostendach von Fr. 184'000.– ausgegangen wurde. Anlass zur Debatte gaben die Kosten für die Geschäftsstelle, für welche deshalb nur 1,3 Stellen vorgesehen wurden.⁷⁵ Für die Grundfinanzierung der NKVF kamen das EDA und das EJPD je zur Hälfte auf, wobei das EDA seinen Teil ans EJPD abtrat. Internationale Kontrollgremien haben die Höhe des Budgets der NKVF bereits kritisch hinterfragt.⁷⁶

Gegenwärtig ist die Kommission im Globalbudget des GS-EJPD enthalten und somit nirgendwo als eigenständige Einheit aufgeführt.⁷⁷ Für aussenstehende Personen ist folglich nicht ersichtlich, dass die NKVF eine dezentrale Verwaltungseinheit ist, wodurch die Transparenz und Nachvollziehbarkeit klar beeinträchtigt wird. Die Budgethoheit obliegt dem Generalsekretariat EJPD, welches die finanzielle Kontrolle innehat.

⁷³ Vgl. Kälin/Nowak, S. 9 und 13.

⁷⁴ Botschaft vom 8. Dezember 2006 zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, BBl 2007 278.

⁷⁵ Vgl. AB 2007 S 1088 / BO 2007 E 1088.

⁷⁶ Vgl. hierzu Bericht des CPT/Inf (2012) 26, Ziff. 7; Approach of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment regarding the rights of persons institutionalized and treated medically without informed consent (SPT), 26 January 2016, CAT/OP/27/2.

⁷⁷ Vgl. Voranschlag 2018, Band 2A, S. 199.

Im Rahmen des ihr zugeschriebenen Globalbudgets verfügt die Kommission nur über beschränkte Flexibilität bei operativen Ausgaben. Dies zwingt die Kommission zu einer straffen Priorisierung ihrer Tätigkeiten, was die effektive Erfüllung der ihr zugeschriebenen gesetzlichen Aufgaben einschränkte. So konnte die Kommission in den letzten Jahren im Durchschnitt nur etwa 15 Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs pro Jahr durchführen, womit sie weit unter dem damals in der Botschaft vorgeschriebenen Ziel liegt.⁷⁸ Zwar wurden der Kommission in den letzten Jahren durch zusätzliche Monitoringaufgaben im Bereich der Rückführungen auf dem Luftweg oder der Bundesasylzentren zusätzliche Ressourcen und Stellen zur Verfügung gestellt. Dennoch bleiben ihre Kapazitäten bei einem Stellenetat von aktuell 3,3 Stellen, wovon 1.3 befristet finanzierte Anstellungen sind, äusserst limitiert. Angesichts der schätzungsweise 700 Einrichtungen des Freiheitsentzugs, welche grundsätzlich in ihren Kompetenzbereich fallen würden, erweisen sich diese Ressourcen als schlichtweg ungenügend, wenn es um die Erfüllung sämtlicher im Gesetz vorgesehenen Aufgaben geht.

Aus Sicht des OP-CAT kann festgehalten werden, dass die finanzielle Autonomie der NKVF vor dem Hintergrund ihrer administrativen Zuordnung klar eingeschränkt ist, so dass ihr operativer Handlungsspielraum dadurch reduziert wird. **Aus Sicht der Gutachter gilt die funktionelle Unabhängigkeit der NKVF aufgrund ihrer administrativen Zuordnung zum GS-EJPD als ernsthaft beeinträchtigt⁷⁹ und trägt den internationalen Vorgaben folglich nur ungenügend Rechnung.**

⁷⁸ Vgl. Kälín/Nowak, S. 14.

⁷⁹ Kälín/Nowak, S. 14.

4.4 Schlussfolgerungen

Die Gutachter kommen nach Prüfung der einschlägigen rechtlichen Grundlagen und der Funktionsweise der NKVF zum Schluss, dass der verwaltungsrechtliche Status der Kommission als schweizerischer NPM den Anforderungen in Bezug auf die funktionelle Unabhängigkeit im Sinne von Art. 18 Abs. 1 des OP-CAT nicht genügt. **Sie sehen darin eine Missachtung der funktionellen Unabhängigkeit, die strukturell bedingt und ursächlich mit der administrativen Zuordnung zum GS-EJPD verknüpft ist.**⁸⁰ Trotz der verwaltungsrechtlich verankerten Unabhängigkeit und der daraus resultierenden Weisungsungebundenheit hat sich gezeigt, dass die administrative Zuordnung zum GS-EJPD, insbesondere mit Blick auf die Prüftätigkeit der Kommission in den Bereichen des Freiheitsentzugs, in welchen auch der Bund und im Besonderen das EJPD zuständig sind, dem Anschein der Unabhängigkeit schadet. Hinzu kommen die dargelegten Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der finanziellen Autonomie der Kommission. Es besteht kein Zweifel, dass die NKVF als nationaler Präventionsmechanismus einer institutionellen Anbindung bedarf. Diese institutionelle Anbindung sollte den Vorgaben des OP-CAT jedoch weitgehend entsprechen und die funktionelle Unabhängigkeit bestmöglich gewährleisten, so dass die Effektivität und Wirksamkeit der NKVF nicht beeinträchtigt werden. So pragmatisch die administrative Zuordnung zum GS-EJPD aus Schweizer Sicht auch sein mag, dürfte die aktuelle Lösung international auf Kritik stossen und sich angesichts der zunehmenden Monitoringtätigkeiten der NKVF mit Dauer als problematisch erweisen. Sollte das SPT die Schweiz besuchen, ist davon auszugehen, dass die administrative Zuordnung im Lichte des OP-CAT monierte würde.⁸¹ Im Austausch mit ausländischen NPMs, mit denen die NKVF regelmässige Kontakte pflegt, wirft diese Frage, insbesondere bei NPMs in fragilen Staaten regelmässig kritische Fragen auf. Vor dem Hintergrund, dass das Thema Folterprävention eine strategische Priorität des EDA im ausserpolitischen Bereich ist⁸² und sich die dafür zuständige Abteilung an der Förderung und am Aufbau von Nationalen

⁸⁰ Kälin/Nowak, S. 16.

⁸¹ Vgl. hierzu auch Kälin/Nowak, S. 10.

⁸² Menschenrechtsstrategie des EDA 2016-2019, S. 19.

Präventionsmechanismen in verschiedenen Ländern beteiligt, hat die Schweiz im Sinne der Kohärenz ein unmittelbares aussenpolitisches Interesse, nach geeigneteren, institutionellen Lösungen zu suchen, welche den Anforderungen an die funktionelle Unabhängigkeit der NKVF besser Rechnung tragen.

Verschiedene institutionelle Lösungen könnten hierfür in Betracht gezogen werden. Im Sinne der Konkretisierung der funktionellen Unabhängigkeit würde bspw. die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit eine Möglichkeit darstellen, den Stellenwert der Kommission in verwaltungsrechtlicher Hinsicht zu stärken. Der damit einhergehende gesetzliche Aufwand wäre überschaubar, da keine Änderung des BG-NKVF notwendig wäre.

Eine weitere Lösung besteht darin, die Kommission einem anderen Departement bzw. einer anderen Verwaltungseinheit zuzuordnen, deren Tätigkeitsbereich keine materielle Nähe zum Aufgabenbereich der NKVF aufweist. Schliesslich könnte das aktuell laufende Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) als Chance betrachtet werden, sämtliche im Menschenrechtsbereich tätigen Akteure und Kommissionen unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Aufträge in einer einzigen Institution zusammenzuführen. Diese Lösung würde sich sowohl in materieller als auch in finanzieller Hinsicht als effizient und sinnvoll erweisen und wäre mit Blick auf die bevorstehende Bildung der NMRI zumindest eine prüfenswerte Variante. Die Erfahrungen der NKVF im Zusammenhang mit der funktionellen Unabhängigkeit werden auch für die künftige Institution ein ernsthaft zu erwägendes Thema sein. Im Zeitalter der Ressourcenknappheit und der politischen Forderungen nach mehr Transparenz im Umgang mit öffentlichen Mitteln sollte deshalb nach geeigneten institutionellen Lösungen gesucht werden, um eine kohärente und effektive Menschenrechtsinnenpolitik zu gewährleisten.⁸³

⁸³ Vgl. in diesem Sinne auch Kälin/Nowak, S. 17.

Anhang

Übersicht der im Jahr 2017
von der Kommission abgege-
benen Empfehlungen

I. Justiz und Polizei

a. Körperliche Durchsuchungen

- Die Kommission regt die konsequente Umsetzung der zweiphasigen körperlichen Durchsuchung, und ggf. deren Verschriftlichung in den Hochsicherheitsabteilungen der JVA Thorberg (NKVF Bericht, Thorberg 2017, S. 5), und der JVA Lenzburg (NKVF Bericht, Lenzburg 2017, S. 2) sowie im Gefängnis Zürich (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 4) an.

b. Materielle Haftbedingungen

- Die Zellen der Frauenabteilung im Gefängnis Zürich sind mit 7 m² zu klein für eine Doppelbelegung. Der Intimsphäre der inhaftierten Personen ist bei Doppelbelegung durch entsprechende Massnahmen unbedingt Rechnung zu tragen. Wenn immer möglich sollten die Zellen nur einzeln belegt werden. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 4)
- Die Arrestbedingungen (Tageslicht, Frischluftzufuhr, Zugang zu warmer Mahlzeit, frei wählbare Lektüre) stuft die Kommission im Gefängnis Zürich als unangemessen ein. Die Kommission empfiehlt deshalb eine dringende Praxisänderung in Bezug auf die Arrestbedingungen bzw. die konsequente Verlegung der Personen nach dem vierten Arresttag. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 5)
- Unter Berücksichtigung der besonderen Hygienebedürfnisse von Frauen erachtet die Kommission die Möglichkeit der inhaftierten Frauen die drei zur Verfügung stehenden Duschen lediglich zweimal wöchentlich nutzen zu können als ungenügend und empfiehlt der Gefängnisleitung, den täglichen Zugang zur Dusche zu ermöglichen. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 4)
- Die Kommission empfiehlt dem Gefängnis Zürich zudem dringend, dem gesetzlich vorgeschriebenen Trennungsgebot zwischen Frauen in Untersuchungshaft und Frauen im Strafvollzug angemessen Rechnung zu tragen. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 6)

- Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung des Gefängnisses Zürich sicherzustellen, dass Gespräche mit medizinischen Fachpersonen in vertraulichem Rahmen und nicht in der Zelle geführt werden. Bei ärztlichen Untersuchungen sollte nur das hierfür eingerichtete Untersuchungszimmer im Untergeschoss genutzt werden. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 6)
- Die Kommission empfiehlt den Vollzugsbehörden, die Haftbedingungen den besonderen Bedürfnissen von schwangeren Frauen anzupassen und diese nach Möglichkeit in eine geeignetere Einrichtung zu verlegen, da sich die materiellen Haftbedingungen und die mangelnden Bewegungsmöglichkeiten für schwangere Frauen als problematisch erwiesen haben. Wenn immer möglich, sollten Alternativen zur Inhaftierung von schwangeren Frauen geprüft werden. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 7)
- Die Kommission empfiehlt der Leitung des Gefängnisses Zürich, die diätetischen Bedürfnisse von Frauen unter Berücksichtigung ihres täglichen Kalorienbedarfs zu überprüfen und ggf. anzupassen. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 7)
- Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung des Gefängnisses Zürich, in der Nacht und am Wochenende die Anwesenheit einer weiblichen Mitarbeiterin sicherzustellen, um eine lückenlose Betreuung der inhaftierten Frauen durch eine Frau zu gewährleisten. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 8)

c. Anwendung von Zwangsmitteln

- Die Kommission empfiehlt der Direktion der JVA Thorberg, wenn immer möglich auf zusätzliche Fesselungen bei stark agitierten Personen zu verzichten bzw. mildere Massnahmen zu prüfen und die Einrichtung einer für solche Fälle geeigneten Sicherheitszelle zu erwägen. Sollte es im Ausnahmefall dennoch zu einer zusätzlichen Fixierung kommen, ist dieser Vorfall unter Angabe von Datum, Dauer, Art und Grund korrekt zu verfügen, eine medizinische Überwachung sicherzustellen und die Massnahme lückenlos zu protokollieren. (NKVF Bericht, Thorberg 2017, S. 6).

d. Disziplinarregime und Sanktionen

- Die Kommission ist aus grundsätzlichen Erwägungen der Ansicht, dass die Dauer des Arrests gesetzlich auf maximal 14 Tage beschränkt sein sollte und empfiehlt dem Gesetzgeber in den Kantonen Aargau (NKVF Bericht, Lenzburg 2017, S. 4), Graubünden (NKVF Bericht, Realta 2017, S. 7) und Fribourg (NKVF Bericht, Bellechasse 2017, S. 8), eine verkürzte Dauer vorzusehen.
- Den Anstalten von Bellechasse (NKVF Bericht, Bellechasse 2017, S. 8) und dem Gefängnis Zürich (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 5) empfiehlt die Kommission, Disziplinar massnahmen reglementarisch festzuhalten, zu konkretisieren, zu verfügen und genau zu dokumentieren.

e. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

- Die Kommission empfiehlt der JVA Thorberg, Sicherheits- und Schutzmassnahmen in kurzen Abständen auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. (NKVF Bericht, Thorberg 2017, S. 6-7)
- Den Anstalten von Bellechasse empfiehlt die Kommission suizidgefährdete Personen angemessen psychiatrisch zu betreuen und diese in entsprechenden Einrichtungen unterzubringen. (NKVF Bericht, Bellechasse 2017, S. 8)
- Die Kommission empfiehlt den Anstalten von Bellechasse, die Sicherheitshaft zeitlich zu begrenzen und diese unter Angabe von Grund und Dauer zu verfügen. (NKVF Bericht, Bellechasse 2017, S. 8) Allgemein empfiehlt die Kommission in diesen Belangen eine lückenlose Dokumentation zu führen.
- Die Kommission empfiehlt den Anstalten von Bellechasse, besondere Vorkehrungen für suizidgefährdete Personen in den Zellen zu treffen. (NKVF Bericht, Bellechasse 2017, S. 8)
- Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung des Gefängnisses Zürich, Schutz- und Sicherheitsmassnahmen stets formell zu verfügen. Diese sind klar von Disziplinar massnahmen zu trennen und in einem separaten Register zu führen. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 5)
- Die Kommission empfiehlt der Leitung der JVA Lenzburg, Einweisungen in die Kriseninterventionszelle nur auf medizi-

nische Anordnung des Arztes vorzunehmen und vom ersten Tag an unter Angabe der Rechtsmittel zu verfügen. (NKVF Bericht, Lenzburg 2017, S. 4–5)

f. Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten

- Nach Ansicht der Kommission sollten den inhaftierten Personen in beiden Sicherheitsabteilungen der JVA Thorberg regelmässig Bewegungs- und Sportmöglichkeiten angeboten und die sozialen Kontakte gefördert werden. (NKVF Bericht, Thorberg 2017, S. 9)
- Sie empfiehlt der Leitung des Gefängnisses Zürich, in dem weibliche Inhaftierte insbesondere an Wochenenden 23 Stunden in ihren Zellen verbringen, Massnahmen zur Reduktion der Zelleneinschlusszeiten am Wochenende zu treffen. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 6)
- Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung des Gefängnisses Zürich, das Angebot an sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen zu erweitern und auch an Wochenenden ein Mindestmass an Beschäftigung anzubieten. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 7)

g. Medizinische Versorgung

- Im Gefängnis Zürich vermisst die Kommission im Bereich der Eintrittsuntersuchung klare konzeptionelle Vorgaben und empfiehlt, diese entsprechend zu ergänzen. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 6)
- Die Kommission empfiehlt, die Abgabe rezeptpflichtiger Medikamente durch eine medizinische Fachperson sicherzustellen. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 6 und NKVF Bericht, Bellechasse 2017, S. 10)

h. Informationen an die inhaftierten Personen

- Der JVA Thorberg (NKVF Bericht, Thorberg 2017, S. 9) und den Anstalten von Bellechasse (NKVF Bericht, Bellechasse 2017, S. 9) empfiehlt die Kommission, die Hausordnung, interne Broschüren und Informationen über Rechte und Pflichten in allen benötigten Sprachen zur Verfügung zu stellen.

i. Kontakte mit der Aussenwelt

- Für Personen auf der Abteilung für Langzeithaftierte und der Integrationsabteilung der JVA Thorberg empfiehlt die Kommission den einweisenden Behörden, Ausgangs- und Urlaubsbewilligungen mit Blick auf die soziale Reintegration von inhaftierten Personen in angemessenem Rahmen und unter Berücksichtigung sämtlicher Sicherheitsvorkehrungen einzelfallgerecht zu ermöglichen. (NKVF Bericht, Thorberg 2017, S. 10)
- Besuche von Angehörigen finden in der JVA Thorberg (NKVF Bericht, Thorberg 2017, S. 9), der JVA Lenzburg (NKVF Bericht, Lenzburg 2017, S. 4) und im Gefängnis Zürich (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 8) über eine Trennscheibe statt. Die Kommission legt den jeweiligen Direktionen in diesem Bereich eine einzelfallgerechte Handhabung nahe. Sofern aus Sicherheitsgründen vertretbar, sollten Besuche regelmässig auch ohne Trennscheibe ermöglicht werden.
- Die Kommission legt der Direktion der JVA Thorberg (NKVF Bericht, Thorberg 2017, S. 10) und den Anstalten von Bellechasse (NKVF Bericht, Bellechasse 2017, S. 10) nahe, ein Beziehungszimmer einzurichten.
- Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung des Gefängnisses Zürich, Besuche, insbesondere von Familienangehörigen, auch am Wochenende zu ermöglichen. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 8)
- Die Kommission empfiehlt im Gefängnis Zürich (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 8), in der JVA Thorberg (NKVF Bericht, Thorberg 2017, S. 4) und der JVA Lenzburg (NKVF Bericht, Lenzburg 2017, S. 4), die restriktiven Telefonpraktiken zu lockern.

j. Massnahmenvollzug

- Die Kommission empfiehlt den Anstalten von Bellechasse, die Massnahmenvollzugspläne zeitnah und unter Einbezug der inhaftierten Personen zu erarbeiten. (NKVF Bericht, Bellechasse 2017, S. 6)

k. Hochsicherheitshaft

- Die Kommission empfiehlt in der Sicherheitsabteilung A der Justizvollzugsanstalt Thorberg, die Einweisung alle drei Monate auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Eine allfällige Verlängerung ist hinreichend zu begründen, wobei mit zunehmender Dauer die Anforderungen an die Begründung steigen. Im Zusammenhang mit Personen, deren Gefährdungspotential in engem Zusammenhang mit ihrer psychischen Störung stand, erinnerte die Kommission daran, dass von einer Einweisung in die Sicherheitsabteilung A abzusehen ist. Sie empfiehlt der einweisenden Behörde, wenn immer möglich, eine Einweisung in eine geeignete psychiatrische Einrichtung zu erwägen. (NKVF Bericht, Thorberg 2017, S. 8)
- Die Kommission ersucht die einweisende Behörde in den Hochsicherheitsabteilungen Thorberg und Lenzburg weiter, die Einweisung nur zum Schutz der eingewiesenen Person oder Dritter anzuordnen und die Anordnungsgründe der «Fluchtgefahr» sowie der «Gefährdung von Ruhe und Ordnung innerhalb und ausserhalb der Anstalt» auf ihre Rechtskonformität überprüfen zu lassen. (NKVF Bericht, Thorberg 2017, S. 7–8, NKVF Bericht, Lenzburg 2017, S. 2–3)
- Die Kommission erinnerte in der JVA Lenzburg zudem an ihre Empfehlung betreffend Verfahrensgarantien für die Hochsicherheitshaft und empfiehlt der einweisenden Behörde, Einweisungen in die Sicherheitsabteilungen nach Gewährung des rechtlichen Gehörs mit einer Rechtsmittelbelehrung schriftlich zu verfügen. Die relevanten Entscheide müssen zudem sorgfältig dokumentiert, nachvollziehbar und für die betroffene Person jederzeit zugänglich sein. (NKVF Bericht, Lenzburg 2017, S. 3)

l. Sicherheit

- Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung des Gefängnisses Zürich, ihre Praxis, wonach die Zellentüre bei Notfällen in der Nacht oder bei reduziert anwesendem Personal bis zum Eintreffen der Polizei und Sanität nicht zu öffnen ist, zu überprüfen. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 5)

m. Personal

- Die Kommission regt im Gefängnis Zürich (Frauenabteilung) an, Weiterbildungsmöglichkeiten zu schaffen, in welchen das Personal auf die spezifischen Bedürfnisse von Frauen in Haft sensibilisiert wird. (NKVF Bericht, Zürich 2017, S. 8)

II. Ausländerrechtliche Administrativhaft

a. Infrastruktur / Unterbringung

- Im Gefängnis Bässlergut (ausländerrechtliche Administrativhaft) empfiehlt die Kommission, den Aufenthaltsraum freundlicher zu gestalten und die Einrichtung einer Kochmöglichkeit zu prüfen. Ferner empfiehlt sie, die Bestrebungen zum Schutz vor Passivrauchen weiterzuerfolgen oder allenfalls die Einrichtung eines separaten Raucherraums zu prüfen. (NKVF Bericht, Bässlergut 2017, S. 5 und 8)
- In der JVA Realta empfiehlt die Kommission dringend Massnahmen zu treffen, um die Lichtverhältnisse in den Zellen zu verbessern, den Aufenthaltsraum freundlicher einzurichten und den freien Zugang zur Kochmöglichkeit wieder zu ermöglichen. (NKVF Bericht, Realta 2017, S. 5)
- Allgemein, aufgrund der Infrastruktur und der herrschenden Bedingungen, stuft die Kommission die Unterbringung von Frauen in Granges als unangemessen ein. Die Unterbringung von schwangeren Frauen bezeichnete sie als unzumutbar. Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden im LMC Granges, dringend Massnahmen zu treffen, um Frauen in eine andere Einrichtung zu verlegen. (Schreiben NKVF, Granges 2018)

b. Körperliche Durchsuchungen

- Die Kommission regt die konsequente Umsetzung der zweiphasigen körperlichen Durchsuchung, und ggf. deren schriftliche Festsetzung, im Gefängnis Bässlergut (NKVF Bericht, Bässlergut 2017, S. 4) und der JVA Realta an (NKVF Bericht, Realta 2017, S. 5).

- Die Kommission empfiehlt der JVA Realta (ausländerrechtliche Administrativhaft), ihre Praxis, die bei Eintritt die Abnahme der persönlichen Kleidung der inhaftierten Personen umfasst, dahingehend zu ändern, dass die eigene Kleidung behalten werden darf. (NKVF Bericht, Realta 2017, S. 5–6)

c. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

- Der Konkordatsanstalt Favra (NKVF Bericht, Favra 2017, S. 5) und der JVA Realta (NKVF Bericht, Realta 2017, S. 8) empfiehlt die Kommission, Personen in Einzelhaft regelmässig medizinisch zu untersuchen.
- Dem Gefängnis Bässlergut empfiehlt die Kommission, suizidgefährdete Personen angemessen psychiatrisch zu betreuen und diese in entsprechenden Einrichtungen unterzubringen. (NKVF Bericht, Bässlergut 2017, S. 8)
- Sicherheits- und Schutzmassnahmen sind in kurzen Abständen auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. (NKVF Bericht, Bässlergut 2017, S. 7)
- Die Kommission empfiehlt der JVA Realta, die Unterbringung in Einzelhaft immer schriftlich mit einer Rechtsmittelbelehrung zu verfügen und alle Sicherheits- und Schutzmassnahmen entsprechend zu dokumentieren. (NKVF Bericht, Realta 2017, S. 7)

d. Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten

- Für Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft empfiehlt die Kommission in allen besuchten Einrichtungen (vgl. NKVF Bericht, Bässlergut 2017, S. 6, NKVF Bericht, Realta 2017, S. 6), ein die Bewegung möglichst unbeschränkendes offenes Regime anzustreben und den Zelleneinschluss nur auf die Nacht zu beschränken.
- Die Kommission empfiehlt der Leitung der Konkordatsanstalt Favra, dringend Massnahmen zu ergreifen, um einen unbeschränkten Zugang zu den Aussenanlagen zu gewährleisten. (NKVF Bericht, Favra 2017, S. 4–5)
- Die Kommission legt der Konkordatsanstalt Favra (NKVF Bericht, Favra 2017, S. 6) und der JVA Realta (NKVF Bericht,

Realta 2017, S. 6) nahe, Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft berufliche Aktivitäten und Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten.

- Die Kommission empfiehlt der JVA Realta, dringend eine alternative Lösung für den täglichen Spaziergang zu finden. (NKVF Bericht, Realta 2017, S. 5)

e. Medizinische Versorgung

- Die Kommission empfiehlt den Konkordatsanstalten Favra (NKVF Bericht, Favra 2017, S. 5) und Frambois (NKVF Bericht, Frambois 2017, S. 2) eine medizinische Untersuchung der Personen in Administrativhaft innerhalb der ersten 24 Stunden nach ihrem Eintritt vorzunehmen.
- Die Kommission empfiehlt der JVA Realta, den Zugang zur medizinischen Versorgung in allen Abteilungen gleichermaßen sicherzustellen und auch bei ausländerrechtlich Inhaftierten konsequent eine Eintrittsuntersuchung durchzuführen. (NKVF Bericht, Realta 2017, S. 8)
- Die Kommission empfiehlt der Anstalt von Favra, ein Suizidpräventionskonzept zu erarbeiten. (NKVF Bericht, Favra 2017, S. 8)

f. Disziplinar massnahmen und Sanktionen

- Die Kommission ist der Ansicht, dass die Beschränkung des Bücherangebots auf religiöse Texte im Arrest im Gefängnis Bässlergut (NKVF Bericht, Bässlergut 2017, S. 6) eine übermässige Restriktion darstellt und empfiehlt, dies zu ändern.
- Den Konkordatsanstalten für Administrativhaft Frambois (NKVF Bericht, Frambois 2017, S. 2) und Favra (NKVF Bericht, Favra 2017, S. 5) und der JVA Realta (NKVF Bericht, Realta 2017, S. 6) empfiehlt die Kommission, Disziplinar massnahmen reglementarisch festzuhalten, zu konkretisieren, zu verfügen und genau zu dokumentieren.

g. Informationen

- Die Kommission empfiehlt der Konkordatsanstalt Favra, eine eigene Hausordnung und ein internes Reglement zu erlassen, die in alle gängigen Sprachen übersetzt werden (NKVF Bericht, Favra 2017, S. 4 und 6).
- Der Konkordatsanstalt Frambois (NKVF Bericht, Frambois 2017, S. 3) und der JVA Realta (NKVF Bericht, Realta 2017, S. 9) empfiehlt die Kommission, die Hausordnung, interne Broschüren und Informationen über Rechte und Pflichten in allen gängigen Sprachen zur Verfügung zu stellen.

h. Kontakte mit der Aussenwelt

- Die Kommission empfiehlt den Konkordatsanstalten Favra (NKVF Bericht, Favra 2017, S. 6) und Frambois (NKVF Bericht, Frambois 2017, S. 4), dem Gefängnis Bässlergut (NKVF Bericht, Bässlergut 2017, S. 8) und der JVA Realta (NKVF Bericht, Realta 2017, S. 9), die Möglichkeit eines kostenlosen Internetzugangs zu prüfen und eine beschränkte Nutzung von Mobiltelefonen zu ermöglichen.
- Die Kommission empfiehlt der JVA Realta, den Besucherraum für Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft freundlicher zu gestalten und die Besuchsregelung den realen Verhältnissen anzupassen und Besuche auch am Wochenende zu ermöglichen. Zudem empfiehlt die Kommission, den Zugang zu einer Rechtsberatungsstelle sicherzustellen. (NKVF Bericht, Realta 2017, S. 8–9)

III. Psychiatrische Einrichtungen

a. Behandlung

- Die Kommission empfiehlt den Kliniken UPK, sicherzustellen, dass sämtliche Behandlungspläne unter Einbezug der betroffenen Personen erarbeitet und den Patientinnen und Patienten zur Zustimmung (oder Ablehnung) vorgelegt werden. Die Zustimmung zum Behandlungsplan sollte durch Unterschrift dokumentiert sein. Zudem sollte der Behandlungsplan als Therapieinstrument klare und für den Patienten verständliche Ziele beinhalten und regelmässig überprüft bzw. angepasst werden. (NKVF Bericht, Basel (UPK) 2017, S. 7).

b. Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit

- Die Kommission empfiehlt den UPK Basel in Bezug auf Isolationen, die in § 21 Abs. 5 Psychatriegesetz festgelegten Vorgaben bezüglich Höchstdauer und Genehmigung durch die zuständige Aufsichtsinstanz einzuhalten, eine formelle Regelung der Nachbesprechung vorzusehen und diese Massnahmen in einem Register festzuhalten. (NKVF Bericht, Basel (UPK) 2017, S. 9)
- Die Kommission empfiehlt den UPK zudem, bewegungseinschränkende Massnahmen formell zu verfügen und diese konsequent zu dokumentieren. Eine einmalige ärztliche Anordnung in der Form einer Verfügung, die vom fachmedizinischen Personal regelmässig überprüft wird, ist in diesen Fällen jedoch als ausreichend zu betrachten. (NKVF Bericht, Basel (UPK) 2017, S. 10)

c. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

- Die Kommission empfiehlt den Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK), einheitliche Vorschriften zu den Abläufen und zur Erfassung von aussergewöhnlichen Vorfällen zu erlassen und eine zentrale Dokumentation einschliesslich eines Läsionsregisters sicherzustellen. (NKVF Bericht, Basel (UPK) 2017, S. 11)
- Im Interesse der Nachvollziehbarkeit und Übersichtlichkeit empfiehlt die Kommission den UPK, die Datenerfassung weiter zu vereinheitlichen und die parallele Führung von Papier- und elektronischen Akten zu überprüfen. (NKVF Bericht, Basel (UPK) 2017, S. 4)

d. Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten

- Die Kommission empfiehlt den UPK (in Bezug auf die Alterspsychiatrie), dringend Massnahmen zu ergreifen, um einen unbeschränkten Zugang zu den Aussenanlagen zu gewährleisten. Sie empfiehlt der Klinik weiter, einen Teil des Aussenbereichs zu überdachen, damit der Aufenthalt im Freien auch bei schlechter Witterung möglich ist. (NKVF Bericht, Basel (UPK) 2017, S. 6)

