



Tätigkeitsbericht
Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)

2021



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)

2021

Impressum

© Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

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

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

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

Vorwort der Präsidentin	1
<hr/>	
1. Jahresrückblick	3
<hr/>	
2. Kontrolltätigkeiten im Bereich des Freiheitszuges	11
<hr/>	
3. Weitere Kontakte und Aktivitäten	29
<hr/>	
4. Die NKVF im Überblick	39
<hr/>	

Vorwort der Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Arbeit im letzten Jahr konzentrierte sich sowohl auf die bisherigen Themenschwerpunkte im Bereich des Justizvollzuges, der Psychiatrie, der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg und der Bundesasylzentren wie auch auf neue Themen, wie z. B. die Situation von unbegleiteten asylsuchenden Minderjährigen in den Bundesasylzentren. Dafür wurden zusätzliche Besuchstage eingeplant. Als weitere Neuerung hat die Kommission Polizeistationen in verschiedenen Kantonen besucht, um den Bereich der Polizeihaft zu überprüfen. Hier zeigten sich grosse Unterschiede in den Kantonen. Ein letzter neuer Schwerpunkt ist der Bereich der sozialen Einrichtungen; hier hat die Kommission zwei Alters- bzw. Pflegeheime überprüft. Diese ersten Erfahrungen werden nun ausgewertet, die Besuchsmethodik teilweise angepasst und spezifischere Schwerpunkte festgelegt.

Die Kommission übernahm einen besonderen Auftrag des Kantons Bern. Sie überprüfte die Situation von abgewiesenen Asylsuchenden in den Rückkehrzentren des Kantons Bern. Dabei zeigte sich, dass der Handlungsbedarf im Kanton gross ist. Insbesondere die Situation von Kindern und Jugendlichen in den Rückkehrzentren ist menschenrechtswidrig und widerspricht der UNO-Kinderrechtskonvention. Die Kommission ist be-

sorgt über diese Situation und erhofft sich aufgrund ihres Berichtes Verbesserungen auch in den anderen Kantonen.

Im Oktober fand das Treffen mit den Nationalen Präventionsmechanismen (NPM) aus Deutschland und Österreich in Berlin statt. Dieser Austausch war, wie alle diese Treffen, sehr fruchtbar. Die Treffen zeigen jeweils, wo die anderen Länder stehen, geben neue Impulse und tragen zur Professionalisierung der Kommissionsarbeit bei.

Dr. iur. Esther Omlin und PD Dr. med. Thomas Maier sind aus der Kommission zurückgetreten bzw. konnten sich nicht mehr zur Wahl stellen. Thomas Maier war seit der Gründung der Kommission Mitglied und half beim Aufbau. Für das grosse und langjährige Engagement danke ich beiden sehr. Neu hat der Bundesrat Frau Professorin Dr. iur. Martina Caroni als Grundrechts- und Migrationsspezialistin (ab August 2021) und den Psychiater Dr. med. Urs Hepp (ab Januar 2022) in die Kommission gewählt; wir freuen uns auf diese Zusammenarbeit. Danken möchte ich hier auch den Beobachtenden im Bereich der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg, die die Arbeit der Kommission unterstützen. Diese Arbeit ist anspruchsvoll, und die Einsätze sind nicht immer leicht zu verarbeiten.

Wir danken allen Partnerinnen und Partnern für die konstruktive Zusammenarbeit im letzten Jahr. Die Arbeit geht der Kommission nicht aus. Wir freuen uns darauf, auch in Zukunft in hoher Professionalität, aber auch mit der notwendigen Flexibilität und Partnerschaftlichkeit, einen Beitrag zur Verbesserung der menschenrechtlichen Situation im Bereich von Freiheitsentzug und freiheitsbeschränkenden Massnahmen in der Schweiz zu leisten.



Regula Mader
Präsidentin der NKVF

Jahresrückblick

1

Wie einleitend angekündigt, konnte sich die NKVF im Berichtsjahr neuen Themen widmen, wie sie es schon seit Längerem geplant hatte: Sie führte Besuche in kantonalen und teilweise auch regionalen Polizeiposten sowie zwei erste Besuche in Alters- und Pflegeheimen durch. Ein weiterer Schwerpunkt waren migrationsrechtliche Fragen, mit zahlreichen Besuchen in Bundesasylzentren und den Rückkehrzentren des Kantons Bern sowie dem Monitoring der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg. Die Feststellungen und Empfehlungen wurden in drei Berichten zusammengefasst und veröffentlicht.¹ Die Kommission konzentrierte sich beim Besuch dieser sehr unterschiedlichen Einrichtungen jeweils auf ihr Kernthema, die freiheitsentziehenden oder freiheitsbeschränkenden Massnahmen. Der rechtlich festgelegte Auftrag der Kommission steht dabei stets im Fokus: Grund- und Menschenrechte von Personen im Freiheitsentzug zu wahren und zu verbessern.

1.1 Thematische Schwerpunkte

a. Polizei

Ab März besuchte die Kommission mehrere kantonale und teilweise auch regionale Polizeiposten² der Kantone Aargau, Graubünden, Luzern, Tessin und Wallis. Diese Besuche fanden unangekündigt statt und verliefen reibungslos. Bislang hatte die NKVF polizeiliche Anhaltungen und Festnahmen im Rahmen punktueller Besuche mit Fokus auf die Haftbedingungen untersucht, dies in polizeilichen Einrichtungen in den Kantonen St. Gallen, Waadt und Zürich.³ Da in den Polizeiposten bzw. Polizeigefängnissen vorläufige Festnahmen und polizeilicher Gewahrsam sowie teils auch Untersuchungshaft vollzogen werden, entschied die Kommission, Besuche in diesen Einrichtungen für das Berichtsjahr und die folgenden Jahre zu priorisieren.

¹ Siehe Medienmitteilung «Bundesasylzentren: Grundsschulunterricht wirkt sich positiv aus, Verbesserungspotential bei der Gewaltprävention und beim Schutz von vulnerablen Personen» vom 18. Januar 2021 (zit: Bericht Bundesasylzentren 2019–2020), abrufbar unter: [Bericht Bundesasylzentren 2019–2020](#), sowie Medienmitteilung «Kommission besorgt über Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in den Rückkehrzentren» vom 10. Februar 2022 (zit: Bericht Rückkehrzentren Mai–August 2021), abrufbar unter: [Bericht Rückkehrzentren Mai–August 2021](#). Siehe auch Medienmitteilung «NKVF: Bericht über die Überwachung der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg» vom 8. Juli 2021 (zit: Zusammenfassung Bericht zwangsweise Rückführungen April 2020–März 2021), abrufbar unter: [Zusammenfassung Bericht zwangsweise Rückführungen April 2020–März 2021](#)). Der Bericht April–Dezember 2021 wird im Sommer 2022 veröffentlicht.

² Im Wallis besuchte die Kommission Posten der Kantons-, Regional- und Gemeindepolizei.

³ Siehe die entsprechenden NKVF-Berichte zu diesen Einrichtungen, abrufbar unter: www.nkvf.admin.ch.

Die NKVF stützte sich für die Überprüfung auf die für die Polizeiarbeit relevanten internationalen und nationalen Vorgaben: den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)⁴, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)⁵, Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) sowie die relevanten Standards des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter (CPT). Auf nationaler Ebene sind in erster Linie die Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)⁶ relevant sowie die kantonalen Polizeigesetze.

Die Kommission legte bei ihren Besuchen einen Fokus auf den Umgang mit vulnerablen und/oder LGBTIQ+-Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, und deren Beschwerdemöglichkeiten. Unter anderem besichtigte sie Haftzellen, Räume für Einvernahmen und Transportfahrzeuge. Die Überprüfung der eigentlichen Polizeiarbeit, namentlich der freiheitsentziehenden Massnahmen wie polizeilichen Anhaltungen, vorläufigen Festnahmen sowie Verhaftung mit nachfolgender Untersuchungshaft und Einvernahmen, gestaltete sich für die Kommission aber eher schwierig. Die Besuche der Kommission sind eine Momentaufnahme. Polizeiliche Handlungen wie Anhaltungen oder Einvernahmen finden oft nicht am Besuchstag statt und können nur durch Durchsicht der Dokumente überprüft werden. Die Kommission muss sich überlegen, ob und wie sie ihre Methodik anpassen kann, um eine ganzheitlichere Überprüfung zu ermöglichen. Die Kommission besucht deshalb auch Personen in Untersuchungshaft in Haftanstalten, um von ihnen Auskunft über die Polizeiarbeit zu erhalten.

b. Alters- und Pflegeheime

Im Herbst besuchte die Kommission erstmals zwei Alters- und Pflegeheime, im Kanton Aargau und im Kanton Genf. Die Kontrolle der Einhaltung der menschenrechtlichen Standards in sozialen Einrichtungen war seit Langem ein wichtiges Anliegen der Kommission und wurde in früheren Tätigkeitsberichten mehrmals angekündigt.⁷ Aber erst dank der vom Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

⁴ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2.

⁵ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101.

⁶ Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) vom 5. Oktober 2007, SR 312.0.

⁷ Siehe z.B. Tätigkeitsbericht 2018, Kapitel 1.2 Strategische Entwicklung.

(GS-EJPD) zusätzlich gesprochenen finanziellen Ressourcen für die Geschäftsstelle wurde es möglich, solche Besuche durchzuführen. Die während der Covid-19-Pandemie eingesetzten Schutzmassnahmen bzw. deren Umsetzung in sozialen Einrichtungen haben gezeigt, wie wichtig eine unabhängige Überprüfung in diesem Bereich ist.

Für die Überprüfung orientierte sich die NKVF an den für die Unterbringung in Alters- und Pflegeheimen relevanten internationalen und nationalen Vorgaben. Neben dem UNO-Pakt II und der EMRK sind dies insbesondere die UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK)⁸, die Biomedizinkonvention⁹ sowie die relevanten Standards des CPT. Auf Bundesebene sind in erster Linie die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches (ZGB)¹⁰ relevant, insbesondere die Bestimmungen über den Aufenthalt in Wohn- und Pflegeeinrichtungen (Art. 382 ff. ZGB). Weitere konkrete Vorgaben finden sich auf kantonaler Ebene.

Da die Verantwortlichen der sozialen Einrichtungen die Kommission und ihre Arbeit weniger kennen, wurden die Besuche eine Woche vorher angemeldet. Die Anwendung und Dokumentation von Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit war von Anfang an als Schwerpunkt der Überprüfung gesetzt. Im Laufe der zwei durchgeführten Besuche entschied die Kommission, in Zukunft auch das Beschwerdemanagement, die Gewaltprävention sowie die Gesundheitsversorgung zu überprüfen. Je nach besuchter Einrichtung können weitere Schwerpunkte wie die Infrastruktur oder die Tagesstruktur gesetzt werden.

c. Migration

Im Bereich der Migration hat die Kommission unter anderem die Situation von Kindern und Jugendlichen überprüft. Sie stützte sich dabei auf die einschlägigen Vorgaben der UNO-Kinderrechtskonvention¹¹ und andere relevante internationale und nationale Vorgaben in diesem Bereich.¹²

⁸ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, SR 0.109.

⁹ Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin des Europarates vom 4. April 1997, RS. 0.810.2.

¹⁰ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.

¹¹ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, SR 0.107.

¹² Weiter sind wichtig die in der Bundesverfassung (BV) garantierten Grundrechte sowie die Vorgaben in UNO-Pakt I (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.19) und UNO-Pakt II, die UNO-Frauenrechtskonvention (UNO-CEDAW, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, SR 0.108), die UNO-Behinderten-

Ab Januar legte die Kommission im Rahmen der Besuche in den Bundesasylzentren einen Fokus auf die Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA). Im Berichtsjahr zählte das SEM 989 Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen, was 6.63 Prozent aller Asylgesuche entspricht. Von diesen 6.63 Prozent wurden wiederum nur gerade 6.77 Prozent von Mädchen eingereicht.¹³ Die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden sind besonders verletzlich, weil sie teils in ihrem Heimatland oder auf der Flucht in die Schweiz traumatisierende Erlebnisse hatten und ihnen der Schutz durch eine erwachsene Bezugsperson fehlt. Die Risiken, denen sie auf der Flucht, aber auch in der Schweiz ausgesetzt sind, variieren je nach Alter und Geschlecht. Kinder und Jugendliche mit Behinderungen und LGBTIQ+-Jugendliche können überschneidenden Risiken ausgesetzt sein. Die Unterbringung und insbesondere die Betreuung in den Bundesasylzentren muss auf das junge Alter und das Fehlen einer erwachsenen Bezugsperson Rücksicht nehmen. Die Kommission wertet zurzeit ihre bei den Besuchen gemachten Feststellungen aus und wird Empfehlungen zur Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in einem Gesamtbericht formulieren.

Bei den zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg werden auch Familien mit minderjährigen Kindern zurückgeführt. Im letzten Jahr waren von den 164 beobachteten rückzuführenden Personen 18 Kinder.¹⁴ Insbesondere den Umgang mit den Kindern und ihren Eltern beobachtet die NKVF immer sehr genau. Im Allgemeinen beurteilt die Kommission den Umgang mit Kindern, insbesondere mit Kleinkindern, sowie mit Familien als korrekt. Zum Umgang mit Kindern monierte die Kommission aber, dass

rechtskonvention und die sogenannten Soft-Law-Instrumente, insbesondere diverse Richtlinien des UNO-Hochkommissariates für Flüchtlinge (UNHCR). Auf europäischer Ebene sind folgende Regelwerke relevant: die EMRK, die Standards des CPT, die Istanbul-Konvention des Europarates (Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011, SR 0.311.35), die EU-Richtlinien, namentlich die EU-Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Abl. L 180 vom 29. Juni 2013) und die EU-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Abl. L 348 vom 24. Dezember 2008, S. 98 ff. In Kraft für die Schweiz seit dem 13. Oktober 2010: Notenaustausch vom 30. Januar 2009 zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes), SR 0.362.380.042). Auf Bundesebene sind namentlich das Asylgesetz (AsylG vom 26. Juni 1998, SR 142.31), das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2006, SR 142.20) zu beachten.

¹³ SEM, Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen (UMA), Statistiken/Vergleichstabelle für die Jahre 2019–2021.

¹⁴ Siehe Zusammenfassung Bericht zwangsweise Rückführungen April 2020–März 2021. Der Bericht für den Zeitraum April–Dezember 2021 wird im Sommer 2022 veröffentlicht.

Familien oft sehr früh am Morgen durch die Polizei abgeholt werden. Sie begrüsst deshalb die Regelung des Kantons Waadt, dass Rückführungen von Familien nicht vor sechs Uhr durchgeführt werden dürfen. Bei Rückführungen von Familien kommt es immer wieder zu Teilfesselungen beider Eltern oder eines Elternteils. Die Kommission ist der Ansicht, dass auf die Fesselung von Eltern zu verzichten ist. Kinder, die mit ansehen müssen, wie gegenüber ihren Eltern oder – in Fällen, in denen die Familien mit anderen Rückzuführenden rückgeführt wurden – gegenüber Dritten Zwangsmassnahmen angewendet werden, können traumatisiert werden. Auch kritisierte die Kommission mehrmals die Tatsache, dass Kinder während den Rückführungen als Dolmetscherinnen und Dolmetscher für ihre Eltern eingesetzt werden. Im Allgemeinen können zwangsweise Rückführungen schwerwiegende Folgen für die psychische Entwicklung der Kinder haben.

Zwischen Mai und August besuchte die Kommission die Rückkehrzentren in Aarwangen, Biel und Gampelen im Kanton Bern. In diesen Rückkehrzentren leben Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid. Die Sicherheitsdirektion des Kantons Bern hatte der NKVF erstmalig den Auftrag erteilt, diese Zentren auf die Einhaltung grund- und menschenrechtlicher Vorgaben zu überprüfen, mit einem Fokus auf die Situation der Kinder. Der Kanton verwies dabei auf die bei der Überprüfung der Bundesasylzentren gesammelte Erfahrung der Kommission. Im Februar 2022 veröffentlichte die Kommission den Bericht und die Stellungnahme des Kanton Berns.¹⁵

Die Kommission hob insbesondere die schwierige Situation von Kindern und Jugendlichen und deren Familien hervor. Die engen Platzverhältnisse, d. h. die Tatsache, dass Kinder oft im gleichen Zimmer schlafen, essen, spielen und auch Hausaufgaben machen, aber auch die veraltete Infrastruktur beurteilte die Kommission als kritisch und als eine menschenunwürdige Situation für Kinder und ihre Familien. Allgemein waren die Zentren zu wenig auf die Bedürfnisse der Kinder ausgerichtet, obwohl diese teils fast einen Drittel der Bewohnenden ausmachten. Die Kommission kam zum Schluss, dass die Verhältnisse das Recht von Kindern auf angemessene Lebensbedingungen (Artikel 27) und das Recht auf Ruhe

¹⁵ Siehe Bericht Rückkehrzentren Mai–August 2021.

und Freizeit sowie auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung (Artikel 31) der UNO-Kinderrechtskonvention verletzen.

Als nationales Kontrollorgan hofft die NKVF, dass die guten wie auch die problematischen Praktiken, die bei diesen Besuchen im Kanton Bern festgestellt wurden, schweizweit bekannt werden und so auch in anderen Kantonen zu den notwendigen Veränderungen beitragen.

d. Weitere thematische Schwerpunkte

Die Kommission führte auch im Berichtsjahr zahlreiche Besuche mit Fokus auf der Gesundheitsversorgung in Einrichtungen des Freiheitsentzuges durch. Detaillierte Angaben zu den Besuchen und den entsprechenden Feststellungen und Empfehlungen sind im nächsten Kapitel beschrieben. Diese wurden des Weiteren im zweiten Gesamtbericht zur Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug (2019–2021) zusammengefasst und veröffentlicht.¹⁶

Ab Sommer erweiterte die Kommission bei ihren Besuchen in Einrichtungen des Justizvollzuges den Fokus auf die Beteiligung an den Kosten der medizinischen Versorgung sowie die Überprüfung der getroffenen bewegungseinschränkende Massnahmen in Einrichtungen des Freiheitsentzuges während einer Epidemie bzw. der Covid-19-Pandemie.

Zudem beschäftigte sich die Kommission mit grund- und menschenrechtsrelevanten Einzelfällen und führte verschiedene Gespräche mit den einschlägigen Behörden.

1.2 Strategische Entwicklung

Die Kommission setzte verschiedene interne themenspezifische Arbeitsgruppen ein, um die Diskussion über die Strategie für den Zeitraum 2022 bis 2025 inhaltlich vorzubereiten. In einer zweitägigen Retraite im September setzte sich die Kommission unter anderem vertieft mit dem

¹⁶ Siehe Medienmitteilung «Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019–2021)» vom 17. Februar 2022 (zit.: Gesamtbericht Gesundheitsversorgung 2019–2021), abrufbar unter: [Gesamtbericht Gesundheitsversorgung 2019–2021](#).

Folterbegriff auseinander. Weiter machte die Kommission eine Standortbestimmung ihrer Arbeit betreffend das Monitoring der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg. Die Kommission fragte sich konkret, ob sie sich weiterhin mit dieser schwierigen Aufgabe befassen will. Die Beobachtung der polizeilichen Anhaltungen und Zuführungen sowie die Zeit auf den Sonderflügen ist eine einsame Aufgabe und kann emotional fordernd sein. Die Kernaufgabe der Kommission besteht darin, die Behandlung der rückzuführenden Personen anhand der relevanten internationalen Standards und der nationalen Bestimmungen zu überprüfen. Sie kann weder Einfluss auf geplante Rückführungen in die Zielstaaten noch auf die Auswahl der Personen nehmen. Die Tatsache, dass z. B. Personen mit teils schweren somatischen und/oder psychischen Erkrankungen rückgeführt werden, lösen zuweilen Unbehagen bei der Kommission aus. Sie kennt ihren Auftrag und dessen Grenzen klar. Dennoch kam die Kommission zum Schluss, dass ihre Feststellungen und Empfehlungen sowie der regelmäßige Dialog mit den relevanten Akteuren zu einer besseren Betreuung während den Rückführungen beigetragen. Die relevanten internationalen Standards werden besser eingehalten, auch wenn es weiterhin Raum für Verbesserungen gibt.

Kontrolltätigkeiten im Bereich des Freiheitsentzuges

2

Wegen der anhaltenden Pandemie fanden die Besuche im Berichtsjahr weiterhin grösstenteils angemeldet statt. Ob angemeldet oder unangemeldet – jeder Besuch erschwert den geregelten Ablauf einer Einrichtung oder eines Zentrums. Die Kommission dankt den jeweiligen Leitungen und Mitarbeitenden für ihre Flexibilität.

Die Besuche verliefen insgesamt problemlos, d. h. die Besuchsdelegationen wurden freundlich und professionell von der jeweiligen Leitung und den Mitarbeitenden empfangen, und die gewünschten Unterlagen wurden vollumfänglich zur Verfügung gestellt.

Danken möchte die Kommission auch den betroffenen Personen im Freiheitsentzug, in den Zentren, Psychiatrien und nun auch in den besuchten sozialen Einrichtungen für ihr Vertrauen in die Kommission und die offenen und interessanten Gespräche. Diese bilden einen wichtigen Teil der Besuche.

2.1 Überblick über die Kontrolltätigkeiten

Im Berichtsjahr führte die NKVF insgesamt 30 Kontrollbesuche in Einrichtungen durch, in denen freiheitsentziehende oder freiheitsbeschränkende Massnahmen zur Anwendung kommen. Bei diesen Besuchen überprüfte sie die Umsetzung der relevanten strafprozessualen, strafrechtlichen, zivilrechtlichen und asyl- und ausländerrechtlichen Bestimmungen.

Die Kommission überprüfte fünf Einrichtungen für den Vollzug von strafprozessualen Freiheitsentzügen, zwei Straf- und Massnahmenvollzugseinrichtungen, zehn Bundesasylzentren, drei Rückkehrzentren, zwei Einrichtungen des Alters- und Pflegebereiches und eine Psychiatrie. Im Januar und Februar führte die Kommission zudem je einen Besuch in der JVA Solothurn sowie in der Einrichtung La Sylvabelle mit Fokus auf den Verwahrungsvollzug durch. Im Rahmen eines Einzelfalles besuchte die Kommission die Justizvollzugsanstalt Pöschwies.

Im Nachgang zu den Kontrollbesuchen führte die Kommission zudem sechs Feedbackgespräche durch, um ihre Erkenntnisse und Empfehlungen den zuständigen Verantwortlichen mündlich zu erläutern. So will sie ihre Empfehlungen im Dialog mit den zuständigen Behörden nachvollziehbarer machen.

Daneben begleitete die Kommission insgesamt 44 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg sowie 59 Zuführungen¹⁷ von Rückzuführenden aus 16 Kantonen bis zum Flughafen. Bei allen von der Kommission begleiteten zwangsweisen Rückführungen handelte es sich um die Vollzugsstufe 4.¹⁸ 22 Rückführungen wurden aufgrund des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA)¹⁹ durchgeführt. Bei sieben Rückführungen handelte es sich um EU-Sammelflüge. In elf Fällen ersuchte die Kommission die Behörden um eine schriftliche Stellungnahme zur Klärung der von ihr beobachteten polizeilichen Interventionen. Die Kommission hat zudem 13 Zuführungen im Rahmen von Rückführungen der Vollzugsstufe 2 und 3 begleitet.

2.2 Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzuges

Bei ihren Kontrollbesuchen überprüft die Kommission die Unterbringung und Betreuung auf ihre Qualität und aus grund- und menschenrechtlicher Sicht. Die fachlich jeweils unterschiedlich zusammengesetzte Delegation führt im Rahmen eines Kontrollbesuches Gespräche mit inhaftierten und von freiheitsbeschränkenden Massnahmen betroffenen Personen sowie mit der Leitung und den Mitarbeitenden der jeweiligen Einrichtung. Gleichzeitig überprüft sie sämtliche für ihren Kontrollauftrag relevanten Akten und Unterlagen, namentlich interne Hausordnungen und Weisungen, Verfügungen zu Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen, Verfügungen von medizinischen Behandlungen ohne Zustimmung der Betroffenen oder von bewegungseinschränkenden Massnahmen sowie Vollzugs-, Massnahmen- und Behandlungspläne.

Im Anschluss an jeden Besuch gibt die Kommission der Leitung der besuchten Einrichtung eine erste mündliche Rückmeldung. Die Delegation fasst erste Erkenntnisse zusammen, und die Einrichtung hat eine erste Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Beobachtungen und Erkenntnisse der Delegation werden anschliessend in einem Bericht zusammengefasst

¹⁷ Die Übernahme einer oder mehrerer Personen an den Aufenthaltsorten sowie deren Transport bis zum Flughafen.

¹⁸ 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.

¹⁹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags vom 26. Oktober 2004, SR 0.142.392.68; diese Rückführungen werden gestützt auf Art. 64a des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) vom 16. Dezember 2006, SR 142.20, durchgeführt.

und die Empfehlungen den zuständigen Behörden zur Stellungnahme unterbreitet.²⁰

Nachfolgend werden die wichtigsten Beobachtungen und Feststellungen der NKVF im Rahmen ihrer letztjährigen Besuche zusammengefasst. Die Einrichtungen werden nach den gesetzten Schwerpunktthemen des Besuches aufgeführt.

a. Besuche im Rahmen der Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug

i. **Prison de Delémont²¹**

Anlässlich ihres Besuches in der Einrichtung in Delémont im Januar war die Kommission aufgrund der geringen Grösse sowie der Infrastruktur des Gefängnisses der Ansicht, dass eine Schliessung in Betracht gezogen werden sollte. Bis zur Schliessung empfahl die Kommission, die maximale Aufenthaltsdauer auf einen Monat zu begrenzen und einige Verbesserungen umzusetzen, beispielsweise Versorgung mit Frischluft und Tageslicht in den Zellen; auch sollten die Inhaftierten auf dem Spazierhof vor den Blicken Dritter geschützt werden und Zugang zu weiteren sportlichen Aktivitäten erhalten. Bei ihrem Besuch im Januar begrüsst die Kommission die Möglichkeit für Untersuchungshäftlinge, den Spaziergang über eine Stunde hinaus verlängern zu können, und dass die Zellen jeden Tag für eine weitere Stunde geöffnet bleiben, damit die inhaftierten Personen duschen oder ihre Zellen reinigen können. Die Kommission regte dennoch an, mit weiteren Massnahmen den Zelleneinschluss auf weniger als 20 Stunden zu verkürzen. Sie war zudem der Ansicht, dass die Einrichtung keine Frauen, Minderjährigen und Personen in Administrativhaft mehr aufnehmen sollte; diese werden aufgrund des Trennungsgrundsatzes in Einzelzellen im Untergeschoss untergebracht, was einer Isolationshaft gleichkommen kann. Zudem haben inhaftierte Frauen keinen Zugang zu Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Kommission empfahl, die Einführung von Erkennungsmarken für das Justizvollzugspersonal zu prüfen und bei Besuchen so weit wie möglich auf Trennscheiben zu verzichten.

²⁰ Die Schreiben und Stellungnahmen des Berichtsjahres 2021 sind auf der Website der NKVF publiziert und unter folgendem Link abrufbar: www.nkvf.admin.ch.

²¹ Lettre d'accompagnement: Visite de la CNPT à la prison de Delémont du 21 janvier 2021 (Bericht nur auf Französisch verfügbar).

Die Kommission empfahl eine medizinische Versorgung mit angemessener Ausstattung und Personal zur Unterstützung des externen Arztes und erinnert daran, dass Medikamente grundsätzlich von medizinischen Fachpersonen abgegeben werden müssen. Zudem sollte innerhalb von 24 Stunden nach dem Eintritt einer neuen Person in die Einrichtung systematisch ein medizinisches Gespräch geführt werden, und zwar durch medizinisches Fachpersonal.

ii. Strafanstalt Gmünden und Kantonales Gefängnis Appenzell Ausserrhoden²²

Anlässlich des Nachfolgebesuches²³ in der Strafanstalt Gmünden und im Kantonalen Gefängnis Appenzell Ausserrhoden im März stellte die Kommission fest, dass die epidemienrechtlichen Vorgaben²⁴ mehrheitlich umgesetzt waren. Sie begrüßte insbesondere die Umsetzung ihrer Empfehlung zur medizinischen Eintrittsbefragung, die nun innerhalb von 24 Stunden durch die Gesundheitsfachperson mittels eines ausführlichen Eintrittsformulars durchgeführt wird. Auch wenn nun systematisch geschlechtsspezifische Fragen gestellt werden, empfahl die Kommission, das Formular mit Fragen zum Zeitpunkt der letzten gynäkologischen Untersuchung, der familiären Situation und weiteren Fragen zur reproduktiven Gesundheit zu ergänzen. Die Kommission begrüßte, dass auf Wunsch Untersuchungen und Behandlungen durch eine Ärztin oder einen Arzt möglich sind. Hingegen bedauerte sie, dass Hygieneartikel für inhaftierte Frauen nach wie vor kostenpflichtig sind, und erinnerte mit Nachdruck daran, dass diese unlimitiert und kostenlos sowie vertraulich und niederschwellig zur Verfügung stehen müssen. Auch sollte eine gynäkologische Jahreskontrolle proaktiv angeboten werden.

Zur Abteilung Spezialvollzug erhielt die Kommission grundsätzlich positive Rückmeldungen und nahm die Bemühungen zur Kenntnis, ein flexibles, individualisiertes Betreuungssetting anzubieten, damit auch Personen aufgenommen werden können, die in den normalen Strukturen des Strafvollzugs überfordert sind. Sie regte aber dazu an, diese Abteilung konzeptionell klarer zu gestalten und dabei eine somatisch und psychiat-

²² Feedbackschreiben: Besuch der NKVF in der Strafanstalt Gmünden und dem Kantonalen Gefängnis Appenzell Ausserrhoden vom 22. März 2021 mit Fokus Gesundheitsversorgung.

²³ Frühere Besuche fanden am 20. Februar 2019 und am 25. Mai 2011 statt.

²⁴ Art. 30 Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienverordnung, EpV) vom 29. April 2015, SR 818.101.1.

risch adäquate, den individuellen Bedürfnissen entsprechende Betreuung von inhaftierten Personen sicherzustellen. Sie erinnerte daran, dass bei Bedarf eine Person in eine psychiatrische Klinik oder in eine forensische Spezialabteilung zu verlegen ist. Zudem empfahl die Kommission, die Einrichtung einer ähnlichen Abteilung für inhaftierte Frauen zu prüfen.

iii. Strafanstalt Zug²⁵

Bei ihrem Besuch in der Strafanstalt Zug im April stuft die Kommission die materiellen Haftbedingungen als allgemein gut ein. Die Kommission erinnerte daran, dass der Spaziergang ein fundamentales Grundrecht der inhaftierten Personen ist und auch während der Covid-19-Pandemie täglich während mindestens einer Stunde zu gewähren ist. Die multifunktionalen Zellen, die weder Möglichkeiten für Beschäftigung noch Ablenkungen bieten, wurden zur Unterbringung von neu eintretenden Personen sowie für Disziplinararreste und Sicherheitsmassnahmen genutzt. Die Kommission empfahl, zwischen den verschiedenen Nutzungszwecken klar zu unterscheiden und die Zellen entsprechend auszustatten. Das Haftregime für inhaftierte Männer stuft die Kommission als gut ein; problematisch sind dagegen die fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten für inhaftierte Frauen und Jugendliche. Die Kommission regte ebenfalls an, von der Unterbringung von Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft abzusehen. Weiter empfahl sie, die körperliche Durchsuchung konsequent in zwei Phasen durchzuführen. Die Kommission begrüßte, dass die während der Covid-19-Pandemie eingeführten Skype-Möglichkeiten weiterhin beibehalten wurden, empfahl aber, auf den Einsatz von Trennscheiben bei Besuchen wenn immer möglich zu verzichten. Auch ist die Betreuung von inhaftierten Personen in der Nacht, die durch Securitas-Mitarbeitende erfolgt, zu überdenken.

Aus Sicht der Kommission ist die Einrichtung eines internen Gesundheitsdienstes zu prüfen, damit die Empfehlungen zur Gesundheitsversorgung umgesetzt werden können, wie die Einführung einer Eintrittsabklärung innerhalb von 24 Stunden, die Medikamentenabgabe durch Gesundheitsfachpersonal oder die systematische Information der inhaftierten Personen über übertragbare Krankheiten.

²⁵ Feedbackschreiben: Besuch der NKVF in der Strafanstalt Zug vom 27. April 2021 mit Fokus Gesundheitsversorgung.

iv. Gefängnis St. Gallen und Kantonale Untersuchungsgefängnis St. Gallen²⁶

Bei ihrem Nachfolgebesuch im Gefängnis St. Gallen und im Kantonalen Untersuchungsgefängnis St. Gallen im Mai stellte die Kommission fest, dass frühere Empfehlungen²⁷ teilweise umgesetzt worden waren. Angesichts der veralteten Infrastruktur des historischen Gebäudes und weil der Kanton ein neues Untersuchungsgefängnis bauen will, unterstützte die Kommission die geplante Schliessung der beiden Gefängnisse. Bis zur Schliessung empfahl die Kommission, die maximale Aufenthaltsdauer auf einen Monat zu beschränken. Sie regte an, die Zelleneinschlusszeiten zu reduzieren und, angesichts der fehlenden Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten, das Haftregime zu lockern. Da Duschen lediglich zweimal pro Woche erlaubt war, erinnerte die Kommission daran, dass insbesondere für inhaftierte Frauen während der Menstruation ein täglicher Zugang zur Dusche zu ermöglichen ist. Sie begrüßte, dass die Disziplinarreste und Sicherheitsmassnahmen klar voneinander getrennt werden, kritisierte jedoch die kargen Zellen in Gefängnis St. Gallen, in denen diese durchgeführt werden.

Die Kommission empfahl, für beide Gefängnisse die Einrichtung eines infrastrukturell und personell adäquat dotierten Gesundheitsdienstes zu prüfen und eine gynäkologische und psychiatrische Versorgung sicherzustellen. Da Transporte von inhaftierten Personen in naheliegende Gebäude der Kantonspolizei teilweise zu Fuss und gefesselt in der Öffentlichkeit stattfinden, empfahl die Kommission, diskretere Transportarten mit besserem Sichtschutz einzuführen. Angesichts der restriktiven Besuchsregelung, die auch für Kinder gilt, und der fehlenden Telefonmöglichkeiten erinnerte die Kommission daran, dass der Kontakt zu Angehörigen und anderen Personen zu gewährleisten ist.

²⁶ Feedbackschreiben: Besuch der NKVF im Gefängnis St. Gallen und im Kantonalen Untersuchungsgefängnis St. Gallen vom 17. Mai 2021 mit Fokus Gesundheitsversorgung.

²⁷ Bericht an den Regierungsrat des Kantons St. Gallen betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Kantonalen Untersuchungsgefängnis (KUG) und im Gefängnis St. Gallen (GSG) vom 24. Mai 2011.

v. **Établissement de détention Fribourgeois (EDFR), site de Bellechasse²⁸**

Bei ihrem Nachfolgebefuch im Établissement de détention Fribourgeois (EDFR), site de Bellechasse im November bemerkte die Kommission, dass ihre vorherigen Empfehlungen nur teilweise umgesetzt worden waren.²⁹ Sie empfahl erneut, Arreststrafen auf maximal 14 Tage zu beschränken. Verbesserungspotenzial bestand auch bei den Sicherheitsmassnahmen: Die Betroffenen wurden zwar mündlich über die Massnahmen informiert, schriftlich verfügt wurden diese aber erst im Nachhinein. Die Kommission empfahl erneut, Sicherheitsmassnahmen klar zu regeln und vor oder während der Massnahme zu verfügen. Massnahmen sind möglichst kurz zu halten, und die betroffene Person ist so schnell wie möglich in eine für die Massnahme geeignete Einrichtung zu verlegen. Bis dahin muss der Gesundheitsdienst sofort informiert werden, damit die betroffene Person medizinisch und psychiatrisch betreut werden kann. Sonst erhielt die Kommission insgesamt einen positiven Eindruck von der Gesundheitsversorgung; sie begrüßte insbesondere, dass der Gesundheitsdienst niederschwellig, regelmässig und kostenlos zugänglich ist. Bei weiteren Behandlungen werden die inhaftierten Personen an den Kosten beteiligt, und bei nicht versicherten Personen wird der einweisende Kanton zwecks allfälliger Kostenübernahme informiert. Die Kommission stellte mit Zufriedenheit fest, dass die inhaftierten Personen seit Beginn der Pandemie kontinuierlich über getroffene Massnahmen informiert worden waren. Zu den bewegungseinschränkenden Massnahmen gehörten unter anderem während der Pandemie die Isolation und die Quarantäne, in der Personen während einer Stunde pro Tag duschen, gemeinsam spazieren oder telefonieren durften und 80 Prozent des Arbeitsentgeltes erhielten. Zu Beginn der Pandemie wurden besonders vulnerable Personen separat untergebracht. Auch wenn die inhaftierten Personen Sport treiben konnten sowie tägliche Telefonmöglichkeiten hatten und gemeinsam spazieren konnten, erinnerte die Kommission daran, dass alle bewegungseinschränkenden Massnahmen verhältnismässig und zeitlich eingeschränkt sein müssen. Die Kommission nahm mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass der

²⁸ Feedbackschreiben: Besuch der NKVF am 9. November 2021 im Établissement de détention Fribourgeois (EDFR), site de Bellechasse (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichtes noch nicht veröffentlicht; Bericht wird nur auf Französisch verfügbar sein).

²⁹ Rapport au Conseil d'État du canton de Fribourg concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les établissements de Bellechasse les 9 et 10 mai 2017 (Bericht nur auf Französisch verfügbar).

Kontakt zur Aussenwelt, namentlich Besuche sowie vermehrte Telefonmöglichkeiten inklusive Videotelefonie, während der Pandemie aufrechterhalten wurden.

vi. Regionalgefängnis Thun³⁰

Bei ihrem Besuch im Regionalgefängnis Thun im Dezember begrüsst die Kommission die neue Konzipierung der Jugendabteilung. Die Kommission stellte mit Zufriedenheit fest, dass seit dem letzten Besuch im Jahr 2014³¹ verschiedene Empfehlungen umgesetzt worden waren. Es werden keine inhaftierten Frauen mehr für längere Zeit untergebracht, es werden keine psychisch kranken Personen aus spezialisierten psychiatrischen Einrichtungen mehr eingewiesen, und körperliche Durchsuchungen fanden zweiphasig statt. Seit der Eröffnung der neu konzipierten Jugendabteilung im Januar 2021 wurden bereits drei Transgender-Jugendliche untergebracht. Diese werden zu ihrem eigenen Schutz nicht ohne Aufsicht mit anderen Jugendlichen alleingelassen. Weiter empfahl die Kommission, Massnahmen zu treffen, damit alle Jugendlichen trotz Kollisionsgefahr in der Jugendabteilung untergebracht werden können und somit Einzelhaftsituationen vermieden werden. Auch wenn die Kommission mit Zufriedenheit zur Kenntnis nahm, dass die Betreuung und das Haftregime der Jugendlichen sich von denjenigen der Erwachsenen unterscheiden, stuft sie die Unterbringung von zivilrechtlich eingewiesenen Jugendlichen aufgrund des omnipräsenten Gefängnischarakters als kritisch ein.

Die Gesundheitsversorgung hingegen schätzte die Kommission als insgesamt gut ein: Die Einrichtung verfügt über einen eigenen, adäquat ausgestatteten Gesundheitsdienst und führt systematische Eintrittsuntersuchungen durch; Medikamente werden konsequent durch das Gesundheitsfachpersonal abgegeben. Weil das Regionalgefängnis Thun als Untersuchungsgefängnis eine hohe Fluktuation aufweist, wurden die Quarantäne und verschiedene Schutzmassnahmen konsequent gehandhabt. Die Kommission empfahl, die inhaftierten Personen niederschwellig, regelmässig und in einer für sie verständlichen Sprache über Symptome

³⁰ Feedbackschreiben: Besuch der NKVF am 2. Dezember 2021 im Regionalgefängnis Thun mit Fokus Gesundheitsversorgung (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichtes noch nicht veröffentlicht).

³¹ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Thun vom 27. Januar bis 28. Januar 2014.

und Übertragungsweisen von Covid-19 sowie Hygienemassnahmen zu informieren.

b. Besuche im Rahmen der Überprüfung von Polizeiposten

i. Kanton Tessin³²

Im März besuchte die Kommission die Polizeiposten in Lugano, Camorino und Mendrisio. Der Polizeiposten in Lugano war zum Zeitpunkt des Besuches die Hauptwache des Kantons. Der Polizeiposten in Mendrisio, ein Neubau, war noch nicht vollständig in Betrieb. Der Polizeiposten in Camorino verfügt über eine sogenannte Wartezelle, wo Personen in Gewahrsam genommen werden können, ehe sie nach Lugano verlegt werden.

In den Zellentrakten der Polizeiposten Lugano und Mendrisio ist eine Einheit der Polizei ausschliesslich für die Betreuung von inhaftierten Personen zuständig. Diese Aufgabenteilung stuft die Kommission als positiv ein, weil sie eine professionellere Betreuung der inhaftierten Personen ermöglicht. Die Kommission bewertete die materiellen Haftbedingungen auf der Polizeistation in Lugano, trotz veralteten Räumlichkeiten, als angemessen. Sie hielt jedoch die Nutzung des Parkplatzes als Spazierhof für problematisch. In Mendrisio empfahl sie die Einrichtung eines Spazierhofes. Verbesserungspotenzial sah die Kommission bei der Gesundheitsversorgung, beispielweise durch die Ausarbeitung eines Konzepts zur Suizidprävention und eine regelmässige Schulung des zuständigen Personals. Die Kommission hielt die Transportbedingungen in den Zellenfahrzeugen, u. a. aufgrund der engen Platzverhältnisse und des fehlenden Alarmsystems, für inakzeptabel. Als unverhältnismässig schätzte sie auch den systematischen Einsatz von Fesseln während des Transports ein. Sie empfahl, dass Personen, die in einem Zellentransporter transportiert werden, nicht gefesselt werden sollten. Schliesslich empfahl sie, dass die Polizistinnen und Polizisten zumindest ihre Kennnummer deutlich sichtbar auf der Aussenseite ihrer Uniform tragen sollten.

³² Rapport au Conseil d'État du canton du Tessin concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les postes de police de Lugano, Camorino et Mendrisio des 3 et 4 mars 2021 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichtes noch nicht veröffentlicht; Bericht nur auf Französisch verfügbar).

ii. Kanton Aargau³³

Bei ihrem Besuch mehrerer Polizeiposten des Kantons Aargau im Juni begrüßte die Kommission, dass körperliche Durchsuchungen, wenn möglich durch Mitarbeitende des gleichen Geschlechtes durchgeführt werden und bei Transgender-Personen nachgefragt wird, welchen Geschlechtes die durchsuchende Person sein soll. Auch wenn die befragten Leitungspersonen sich wichtiger Herausforderungen bei der Inhaftierung von vulnerablen Personen bewusst waren, empfahl die Kommission, Richtlinien zu Frauen, Jugendlichen und LGBTIQ+-Personen zu erarbeiten oder die bestehenden Dokumente zu ergänzen. Verbesserungsmöglichkeiten gab es ebenfalls bei Transporten, unter anderem das Anbringen einer Gegensprechanlage und eine individuelle Risikobewertung bezüglich Fesselung. Zurzeit gibt es im Kanton Aargau noch keine unabhängige Beschwerdestelle, bei der inhaftierte oder bereits freigelassene Personen Vorkommnisse von Rassismus und allfälliger unverhältnismässiger Gewaltanwendung durch Polizeipersonal melden können. Die Kommission empfahl den zuständigen Behörden des Kantons Aargau, eine solche Stelle zu schaffen.³⁴

In Bezug auf die Gesundheitsversorgung empfahl die Kommission der Kantonspolizei Aargau, ihr Personal zu den Themen Haftchock, Suizidrisiko, Suizidprävention und Fürsorgepflicht der Polizei gegenüber den Personen in ihrem Gewahrsam zu sensibilisieren und diese Themen in die Aus- und Weiterbildung zu integrieren. Bei den neuen Uniformen kann ein Namensschild oder ein generisches Schild (Name der Abteilung) angebracht werden. Auch wenn die Kommission in bestimmten Situationen die Notwendigkeit der Anonymität nachvollziehen kann, empfahl sie, dass die Mitarbeitenden (besondere Einsätze ausgenommen) zumindest eine Identifikationsnummer gut sichtbar auf der Uniform tragen.

³³ Bericht der NKVF an den Regierungsrat des Kantons Aargau über den Besuch des Polizeikommandos Aarau-Telli und der Polizeistützpunkte Aarau-Amtshaus und Schafisheim am 2. Juni 2021.

³⁴ Der Regierungsrat des Kantons beabsichtigt die Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle.

iii. Kanton Wallis³⁵

Im Rahmen ihres Besuches bei den Polizeiposten im Kanton Wallis im Juni nahm die Kommission zur Kenntnis und stellte in Sitten und Martigny selbst fest, dass die Kantonspolizei weder über Zellen für die Inhaftierung noch über sogenannte Wartezellen verfügt. Inhaftierte Personen werden im Gefängnis Les Iles in Sitten oder im Regionalgefängnis in Brig untergebracht. Minderjährige werden im Falle einer Inhaftierung in das geschlossene Erziehungszentrum Pramont gebracht. Die Kommission besuchte zudem die Posten der Regionalpolizei von Sitten und Siders sowie die Posten der Gemeindepolizei von Martigny und Visp, die über Ausnüchterungszellen verfügen. Ein Arzt wird hinzugezogen, wenn die Person dies wünscht. Die zuständigen Polizistinnen oder Polizisten müssen sich jedoch nach dem Gesundheitszustand der Person erkundigen. Je nach Gesundheitszustand bzw. Blutalkoholspiegel wird die Person dann entweder inhaftiert oder von einer Ärztin bzw. einem Arzt untersucht, um ihre Haftfähigkeit festzustellen. Die Kommission erinnerte daran, dass die Polizei für die Gesundheit von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, sorgen muss, d. h. sie muss so weit wie möglich eine Verschlechterung der geistigen und körperlichen Gesundheit verhindern und bei Bedarf für medizinische Versorgung sorgen.

Ausser bei Personen, die ein erhöhtes Risiko für die öffentliche Sicherheit darstellen, werden Transporte von inhaftierten Personen für die Kantonspolizei hauptsächlich durch die private Sicherheitsfirma Securitas AG durchgeführt. Die Kommission erachtete dies als problematisch und empfahl eine Überprüfung dieser Praxis. Zudem hielt die Kommission die Transportbedingungen im Transporter der Securitas AG für inakzeptabel. Auch hier empfahl die Kommission der Polizei, eine Identifikationsnummer gut sichtbar auf der Uniform zutragen.

³⁵ Rapport au Conseil d'État du canton du Valais concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les postes de police cantonale de Martigny et Sion des 24 et 25 juin 2021 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichtes noch nicht veröffentlicht; Bericht wird nur auf Französisch verfügbar sein).

iv. Kanton Luzern³⁶

Im September besuchte die Kommission die Haftleitstelle und einen Polizeiposten der Luzerner Polizei. Sie stellte fest, dass ein Bewusstsein für die Möglichkeit von rassistischem Verhalten in der Polizeiarbeit besteht. Betreffend körperliche Durchsuchungen von LGBTIQ+-Personen begrüsst die Kommission, dass die durchsuchten Personen das Geschlecht der durchsuchenden Person wählen durften. In der Praxis wird zudem das Geschlecht von festgenommenen Transgender-Personen anhand ihrer eigenen Aussage festgehalten. In Bezug auf den Transport kritisierte die Kommission die fehlende Gegensprechanlage und, dass alle Personen gefesselt werden. Auch wenn die Kommission die Sicherheitsüberlegungen der Polizei zur Fesselung nachvollziehen kann, empfahl sie den zuständigen Luzerner Behörden, die Vorgaben und Praxis, ob und wie gefesselt wird, anzupassen. Konkret soll eine Fesselung nur nach einer individuellen Risikobeurteilung angeordnet werden. Hinsichtlich der prozessualen Garantien empfahl die Kommission, bei der Einvernahme von Minderjährigen die Anwesenheit einer Anwältin oder eines Anwalts zu gewährleisten sowie, auf Wunsch, die Anwesenheit einer Vertrauensperson. Die Kommission stellte fest, dass lediglich Befragungen von Kindern (insbesondere als Opfer) oder von Auskunftspersonen bei schweren Delikten von der Kriminalpolizei auf Video aufgezeichnet wurde. Aus Sicht der Kommission ist es wünschenswert, Einvernahmen in Bild und Ton festzuhalten, um den Verlauf einer Befragung lückenlos und umfassend zu dokumentieren. Schliesslich begrüsst die Kommission die klare und systematische Regelung zur Überprüfung der Hafterstehungsfähigkeit der Luzerner Polizei als gute Praxis (Best Practice).

v. Kanton Graubünden³⁷

Bei ihrem Besuch im Oktober fiel der Kommission auf, dass die jüngeren Polizistinnen und Polizisten oft am besten über wichtige grund- und menschenrechtliche Vorgaben informiert waren; sie kannten dementsprechend die zweiphasige körperliche Durchsuchung und hatten ein Be-

³⁶ Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter an den Regierungsrat des Kantons Luzern über den Besuch beim Polizeikommando Luzern und beim Polizeiposten Kriens am 23. September 2021.

³⁷ Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter an den Regierungsrat des Kantons Graubünden über den Besuch beim Polizeikommando Chur, bei der Fahndung Chur, bei den Polizeiposten und Kripostützpunkten Davos und Landquart, bei den Polizeiposten Flims und Thusis und beim Verkehrsstützpunkt Thusis am 5. und 6. Oktober 2021 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichtes noch nicht veröffentlicht).

wusstsein für die Besonderheiten bei der Inhaftierung von LGBTIQ+-Personen, Frauen und Jugendlichen. Die NKVF empfahl diesbezüglich unter anderem, bei der körperlichen Durchsuchung von LGBTIQ+-Personen den Grundsatz der Selbstbestimmung über die Geschlechtsidentität zu respektieren: der geäußerte Wunsch der betroffenen Person muss den Angaben in den Ausweispapieren vorgehen. Verbesserungspotenzial bestand aus Sicht der Kommission auch bei den Fahrzeugen für den Gefangenentransport: Die Kommission empfahl, die Zellenplätze mit einer automatischen Gegensprechanlage auszustatten und vulnerable Personen oder Jugendliche in der Regel mit anderen Polizeifahrzeugen zu transportieren. Die systematische Fesselung bei Transporten und die Pflicht, einen einheitlichen Trainingsanzug zu tragen, erachtete die Kommission als problematisch. Sie empfahl, allen inhaftierten Personen grundsätzlich das Tragen ihrer eigenen Kleidung zu gestatten. Im Rahmen der Gesundheitsversorgung wird die Hafterstehungsfähigkeit zwar durch die Amtsärztin oder den Amtsarzt überprüft, jedoch liegt es im Ermessen und der Verantwortung des zuständigen Polizeipersonals, diese bzw. diesen bei Hinweisen zu kontaktieren. Die Kommission regte an, die Überprüfung der Hafterstehungsfähigkeit systematischer und detaillierter zu regeln.

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

i. **Hôpital psychiatrique de Malévoz³⁸ und Clinique St. Amé (Abteilung für Gerontopsychiatrie)**

Bei ihrem Besuch am Standort Malévoz im November begrüßte die Kommission die grosse Grünfläche, die den Patientinnen und Patienten zur Verfügung stand. Sie ist jedoch der Ansicht, dass die Architektur und die Infrastruktur der Pflegeabteilungen veraltet und überholt sind. Positiv bewertete die Kommission, dass seit Jahren auf Fixierungen und Isolation verzichtet wurde. Den Einsatz von Krankenhaushemden hielt die Kommission hingegen weiterhin für höchst problematisch. Die Kommission war der Ansicht, dass bei der Erstellung von Behandlungsplänen und der Auf-

³⁸ Rapport au Conseil d'État du canton du Valais concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture à l'Hôpital psychiatrique de Malévoz et à la Clinique St. Amé les 16 et 17 novembre 2021 (Bericht nur auf Französisch verfügbar).

zeichnung von Massnahmen, die die Bewegungsfreiheit einschränken, wie Klingelmatten, Bettgitter und Pager, noch Fortschritte möglich sind. Sie kritisierte ebenfalls, dass in Malévoz Minderjährige in Einheiten für Erwachsene untergebracht werden können, da die Einrichtung nicht über eine spezialisierte Abteilung verfügt. Angesichts der Verletzlichkeit von Minderjährigen hielt die Kommission die gemischte Unterbringung von Minderjährigen und Erwachsenen für unangemessen und forderte die zuständigen Behörden auf, Massnahmen zu ergreifen, um eine angemessene Unterbringung von Minderjährigen zu gewährleisten. Der Einsatz von privaten Sicherheitsleuten zur Überwachung von Patientinnen und Patienten sollte überdacht werden, zumindest sollten die Modalitäten präzisiert werden.

ii. Alters- und Pflegeheime

Wie einleitend beschrieben, besuchte die Kommission im Herbst das Alters- und Pflegeheim Senevita Lindenbaum in Spreitenbach (AG) sowie das Établissement médico-social Maison de Vessy in Genf (GE). Die Erkenntnisse und Empfehlungen, die sich aus diesen Besuchen ergeben haben, muss die Kommission noch im Rahmen eines Feedbackgesprächs mit den Leitungen der Einrichtungen besprechen. Die Veröffentlichung der beiden Besuchsberichte und der Stellungnahmen der zuständigen kantonalen Behörden ist für Sommer 2022 geplant.

d. Einrichtungen für den Vollzug asyl- und ausländerrechtlicher Massnahmen

i. Bundesasylzentren (BAZ)

Während des Berichtsjahres besuchte die Kommission drei Bundesasylzentren (BAZ) mit Verfahrensfunktion: das BAZ Altstätten, das BAZ Basel (inkl. das BAZ Reinach für unbegleitete minderjährige Asylsuchende) und das BAZ Boudry. Ausserdem besuchte die Kommission vier BAZ ohne Verfahrensfunktion, nämlich das BAZ Embrach, das BAZ Glauenberg, das BAZ Giffers und das BAZ Vallorbe. Zuletzt besuchte die Kommission das temporäre BAZ Sulgen sowie das Besondere Zentrum Les Verrières. Die Erkenntnisse und Feststellungen aus diesen Besuchen fliessen in den Gesamtbericht zur Überprüfung der Bundesasylzentren ein, der Anfang 2023 veröffentlicht werden soll. Die Kommission steht im regelmässigen Kon-

takt mit dem SEM und weist dieses laufend und auch vor der Veröffentlichung des Berichtes auf mögliche Missstände hin.

ii. Rückkehrzentren des Kantons Bern

Zwischen Mai und August machte die Kommission fünf Besuche in den drei permanenten Rückkehrzentren des Kantons Bern, namentlich in Aarwangen, Biel und Gampelen. Sie überprüfte bei ihren Besuchen die Lage und Infrastruktur der Zentren, den Alltag mit der Nothilfe und die Tagesstruktur der Bewohnenden sowie deren Zugang zu medizinischer und psychiatrischer Grundversorgung. Die Kommission legte einen Fokus auf die Situation der Kinder und Jugendlichen.

2.3 Stellungnahme betreffend Artikel 72 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Im Juli veröffentlichte die Kommission eine Stellungnahme zur geplanten Gesetzesänderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) betreffend die Durchführung von Covid-19-Zwangstests im Rahmen von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg.³⁹ Der Vorentwurf des Artikels 72 AIG sollte es der für die zwangsweise Rückführung auf dem Luftweg zuständigen Behörde ermöglichen, gegen den Willen einer Person einen Covid-19-Test durchführen zu lassen, um den Vollzug der zwangsweisen Rückführung zu gewährleisten. Angesichts der schweren Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit und des Risikos somatischer und psychischer Schäden, wenn sich die betroffene Person dem Test körperlich widersetzt, erachtete die Kommission in ihrer Stellungnahme Covid-19-Tests unter Zwang als unverhältnismässig. Der Vorentwurf legte zudem kein Alter fest, ab dem eine Person zwangsgetestet werden darf. Die Kommission hielt weiter fest, dass Kinder bei Rückführungen auf keinen Fall Zwangsmassnahmen unterzogen werden dürfen, auch nicht einem Covid-19-Test. Weder die gesetzliche Bestimmung noch der erläuternde Bericht des Bundesrates gaben an, wer solche Tests durchführt. Es war lediglich vorgesehen, dass der Test nicht durchgeführt werden sollte, wenn das «speziell ausgebildete Personal» der Meinung ist, dass der Test

³⁹ Prise de position de la CNPT sur le test de dépistage du COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion du 7 juillet 2021, abrufbar unter: [Stellungnahmen \(admin.ch\)](#) (Stellungnahme nur auf Französisch verfügbar).

die Gesundheit der betroffenen Person gefährden könnte. In der Stellungnahme hielt die Kommission fest, dass nur Gesundheitsfachleute (Ärztinnen und Ärzte und/oder Pflegefachpersonal) in der Lage sind, zu beurteilen, ob der Test die Gesundheit einer Person gefährden könnte. Darüber hinaus muss es sich um von den Behörden unabhängige Gesundheitsfachleute handeln, damit die Betreuung ohne jeglichen Druck seitens der Behörden erfolgen kann. In diesem Zusammenhang erinnerte die Kommission daran, dass das Recht des Patienten oder der Patientin auf Selbstbestimmung ein Grundprinzip der medizinischen Ethik ist und Ärztinnen und Ärzte nur in Notfallsituationen auf die Zustimmung des Patienten oder der Patientin verzichten dürfen. Diese Anforderungen waren im Vorentwurf jedoch nicht erfüllt. Der heute geltende Artikel 72 AIG wurde seit dem Vorentwurf in zwei Punkten angepasst. Erstens ist eine zwangsweise Durchsetzung von Covid-19-Test bei Kindern unter 15 Jahren ausgeschlossen.⁴⁰ Zweitens sind Tests nun durch «spezifisch geschultes medizinisches Personal» durchzuführen,⁴¹ was jedoch das ethische Problem der Gesundheitsfachleute hinsichtlich der Verletzung der Selbstbestimmung von Patienten oder Patientinnen nicht löst.

⁴⁰ Art. 72 Abs. 3 AIG.

⁴¹ Art. 72 Abs. 4 AIG.

Weitere Kontakte und Aktivitäten

3

Wie einleitend beschrieben, widmete sich die Kommission im Berichtsjahr neuen Themen, mit Besuchen in Polizeiposten und Alters- und Pflegeheimen. Im Rahmen dieser Besuche erläuterte die Kommission den Fachpersonen der besuchten Einrichtungen jeweils ihren Kernauftrag, ihre thematischen Schwerpunkte und ihre Methodik.

Die anhaltenden Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie, insbesondere die Abstandsregeln, verhinderten auch im Berichtsjahr die Durchführung des Forums über migrationsrechtliche Fragen. Das Forum lebt vom offenen und direkten Austausch aller Teilnehmenden. Aus diesem Grund wurde auf eine virtuelle Veranstaltung auch im zweiten Pandemiejahr verzichtet.

3.1 Kontakte mit Bundesbehörden

a. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Im Berichtsjahr führte die Kommission weitere Gespräche mit der Generalsekretärin und Mitarbeitenden des Generalsekretariates (GS-EJPD). Im März gab es einen Erfahrungsaustausch zum Auswahlverfahren für neue Kommissionsmitglieder, mit der Generalsekretärin des EJPD, Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamtes für Justiz (BJ) sowie des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Alle Beteiligten beurteilten das Einbinden der Präsidentin der Kommission in die Vorstellungsgespräche als positiv. Weiterhin kann die Kommission aber bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten, die dem Bundesrat zur Wahl vorgeschlagen werden sollen, nicht direkt mitentscheiden.

Das GS-EJPD entsprach im Frühjahr der Anfrage der Kommission um eine Erhöhung der finanziellen Ressourcen der Geschäftsstelle, um Besuche in sozialen Einrichtungen durchführen zu können. Für die Jahre 2022 bis 2024 wird die Stelle einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin bzw. eines wissenschaftlichen Mitarbeiters in der Geschäftsstelle finanziert.⁴² Bereits im Berichtsjahr konnte die Kommission erste Besuche in diesem neuen

⁴² Die Aufstockung der Geschäftsstelle wurde auch vom SPT in seinem Bericht gefordert. Siehe Tätigkeitsbericht 2020, Kapitel 1.2 Strategische Entwicklung.

Themenbereich durchführen. Die Kommission dankt dem GS-EJPD, dass es durch diese Zusatzfinanzierung eine Erweiterung der Kontrolltätigkeit ermöglicht.

Abgesehen von den Besuchen und den Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern des Staatssekretariates für Migration (SEM) in den Bundesasylzentren bestand auch ein regelmässiger Kontakt mit dem Direktionsbereich Asyl des SEM. Die Kommission diskutierte im September die im Rahmen des Monitorings der Bundesasylzentren gewonnenen Erkenntnisse und vorgebrachten Empfehlungen. Ein Schwerpunkt dieses Austausches war die Betreuung von unbegleiteten asylsuchenden Minderjährigen sowie die Umsetzung des Gewaltpräventionskonzeptes in den Bundesasylzentren. Die Geschäftsstelle war zudem im Rahmen der Überwachung der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg im regelmässigen Kontakt mit dem Direktionsbereich Internationales des SEM, insbesondere der Abteilung Rückkehr.

b. Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

Im Rahmen der Besuche zur Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug stand die Kommission im Austausch mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), im Besonderen mit der Abteilung für die Prävention von übertragbaren Krankheiten, und diskutierte die gesammelten Erkenntnisse und entsprechenden Empfehlungen. Der zweite Gesamtbericht der Kommission zu diesem Thema wurde im Februar 2022 veröffentlicht.⁴³

c. Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Im Juni fand ein Austausch mit der Chefin der Sektion Menschenrechtsdiplomatie des EDA und ihrer Mitarbeiterin statt. Sie erläuterte das Engagement der Schweiz für die Bekämpfung der Folter weltweit sowie den entsprechenden Aktionsplan des Departementes. Das EDA erkundigte sich, ob die Kommission bei Besuchen anderer NPM in der Schweiz eine unterstützende Rolle spielen könne. Die Kommission nutzte die Gelegenheit, um einige Herausforderungen im Zusammenhang mit dem

⁴³ Siehe Gesamtbericht Gesundheitsversorgung 2019–2021.

Auswahlverfahren für neue Kommissionsmitglieder sowie der weiterhin geringen Finanzierung der Kommission anzusprechen. Dieser Austausch soll künftig regelmässiger gepflegt werden.

3.2 Kontakte mit Kantons- und anderen Behörden

a. Konkordate Justizvollzug

Im Herbst wurden das Präsidium und die Geschäftsführerin der Kommission zu den Sitzungen der drei Justizvollzugskonkordate, namentlich des Ostschweizer Vollzugskonkordates (OSK), des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Innerschweiz (NWI) und des Konkordates der lateinischen Schweiz (Conférence latine des Chefs de départements de justice et de police, CLCDJ) eingeladen. Die Delegation der NKVF präsentierte ihre wichtigsten Erkenntnisse und eine Auswahl an Empfehlungen, die aus den Besuchen und Gesprächen rund um den Verwahrungsvollzug in der Schweiz resultiert hatten. Eine Delegation der Kommission hatte sich zuvor während einer Sitzung der Arbeitsgruppe «Haftbedingungen im Verwahrungsvollzug» des NWI-Konkordates mit Fachpersonen ausgetauscht.

b. Koordinationskonferenz für den Justizvollzug (KoKJ)

Das Präsidium und die Geschäftsführerin setzten im Oktober auch den Dialog mit der Koordinationskonferenz Justizvollzug (KoKJ) fort und präsentierten die aktuellen Schwerpunktthemen der Kommission im Bereich Justizvollzug. Betreffend den zweiten Gesamtbericht zur Gesundheitsversorgung⁴⁴ wies die KoKJ auf die Wiederholung und die Verschärfung gewisser Empfehlungen hin und stellte den Beizug von Soft-Law-Instrumenten in Frage. Diese Kritik hilft der Kommission, ihre Empfehlungen zu priorisieren und somit zu einer besseren Umsetzung beizutragen.

c. Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS)

Im April traf sich eine Delegation der Kommission mit dem Präsidenten und weiteren Vertretern der Konferenz der Kantonalen Polizeikomman-

⁴⁴ Siehe Gesamtbericht Gesundheitsversorgung 2019–2021.

danten (KKPKS). Anlass des Gespräches war die bevorstehende Veröffentlichung des zusammenfassenden Berichtes zu den Feststellungen und Empfehlungen betreffend die zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg sowie die Ankündigung und Vorbereitung der Besuche der Kommission bei Polizeiposten in verschiedenen Kantonen. Die Delegation empfahl, bei Transporten zu medizinischen Einrichtungen oder Konsultationen die Fesselung im Einzelfall zu prüfen und diese nicht systematisch anzuwenden. Vertreter der Kantonspolizei Bern führten der Delegation den Kerberus-Gurt vor. Dieser Gurt wurde speziell für die zwangsweisen Rückführungen konzipiert und wird regelmässig als Fesselung eingesetzt.

d. Fachdialog mit dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Im Mai traf sich die Kommission mit dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug des EJPD.⁴⁵ Die Anwesenden diskutierten die einzelnen Feststellungen und Empfehlungen der Kommission bezüglich der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg, die diese in einem jährlichen Bericht zusammenfasst.⁴⁶ Die Kommission stand im Laufe des Jahres in regelmässigem Kontakt mit Vertreterinnen und Vertretern des Fachausschusses, um einzelne Sachverhalte bei beobachteten zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufen 2, 3 und 4 zu klären.

e. Arbeitsgruppe Projekt Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug

Im Juni fand eine weitere virtuelle Sitzung der fachlich breit zusammengesetzten Arbeitsgruppe statt, die den thematischen Schwerpunkt der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug seit Beginn der Kommissionsarbeit begleitet. Ziel dieses Austausches war es, die Erkenntnisse und Empfehlungen im zweiten Gesamtbericht zur Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug (2019–2021)⁴⁷ mit Personen aus der Praxis fundiert zu diskutieren. Dieser zweite Bericht baut auf den Erkenntnissen des ersten Gesamtberichtes (2018–2019) auf und fokussiert auf die psychiatrische Grundversorgung, die geschlechtsspezifische Gesundheitsversorgung und

⁴⁵ Die Vorsteherin des EJPD hat eine Expertenkommission für die Rückführung und den Vollzug von Wegweisungen beauftragt, Stellung zu den Berichten zu nehmen.

⁴⁶ Siehe Zusammenfassung Bericht zwangsweise Rückführungen April 2020–März 2021.

⁴⁷ Siehe Gesamtbericht Gesundheitsversorgung 2019–2021.

die Umsetzung der epidemienrechtlichen Vorgaben⁴⁸. Die Kommission begrüßte die praxisbezogenen Ergänzungen der Fachpersonen.

f. Eidgenössische Migrationskommission (EKM)

Im September führten die Präsidentin und die Geschäftsführerin ein bilaterales Gespräch mit dem Präsidenten und der Geschäftsführerin der eidgenössischen Migrationskommission (EKM). Anlass für das Gespräch war die Überprüfung der Situation von Kindern in den Rückkehrzentren des Kantons Bern durch die Kommission. Weiter gaben sich die Kommissionen gegenseitig einen Überblick über ihre aktuellen Arbeitsthemen und Prioritäten. Der Austausch war bereichernd, verschiedene weitere Schnittstellen wurden identifiziert und daher ein regelmässiger Austausch beschlossen. Im November besuchte die Präsidentin die Jahrestagung der EKM zum Thema «Die Schweiz: eine Chancen(gerechte)-Gesellschaft für alle?». ».

g. Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV)

Im November nahm die Präsidentin an der Tagung des SKJV zum Thema «Bildung verändert» teil. In einer Podiumsdiskussion zum Thema «Insassinnen und Insassen, Interventionen, Supervision» sprach sie über die menschenrechtlichen Vorgaben zum Einsatz von geschulten Interventionsteams, um die Ordnung und Sicherheit in Einrichtungen des Justizvollzuges aufrechtzuerhalten. Weitere Kontakte mit Vertreterinnen und Vertretern des SKJV ergaben sich durch die Teilnahme von Kommissionsmitgliedern an Sitzungen der KoKJ.

h. Polizeilichen Weiterbildungen

An Weiterbildungen für die polizeilichen Begleitpersonen in Genf und Kreuzlingen stellte die Kommission ihre Methodik und Vorgehensweise bei der Begleitung von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg vor.

⁴⁸ Art. 30 Epidemienverordnung, EpV vom 29. April 2015, SR 818.101.1.

Im Oktober wurde die Kommission erstmals an die jährliche Weiterbildung der Equipenleiter der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg der kantonalen Polizeikorps eingeladen. Dieser Austausch erwies sich als bereichernd, da die Feststellungen und Empfehlungen der Kommission in diesem Bereich fundiert diskutiert und erklärt werden konnten.

3.3 Weitere Organisationen

Im Februar tauschten sich die Präsidentin und die Geschäftsführerin mit Vertretern der Fachverbände Curaviva (Alters- und Pflegeheime) und Insos (Menschen mit Behinderung) aus. Anlass zu diesem Gespräch war die Ankündigung und Vorbereitung der Besuche der Kommission in sozialen Einrichtungen, insbesondere in Alters- und Pflegeheimen und später in Einrichtungen für Menschen mit physischen und psychischen Beeinträchtigungen. Im November veröffentlichte Curaviva in ihrem Magazin ein Interview mit der Präsidentin, in dem diese zum Kernauftrag, der Methodik und den thematischen Schwerpunkten der NKVF ausführlich Auskunft gab.

Im Weiteren pflegte die Kommission zahlreiche Kontakte mit kirchlichen und freiwilligen Organisationen, insbesondere im Rahmen der Überprüfung der Situation der Kinder in den Rückkehrzentren des Kantons Bern.

Im September referierten Mitglieder der Kommission virtuell im Rahmen des Psychiatrie-Kongresses in Basel und stellten Methodik und Arbeit im Bereich der Überprüfung von psychiatrischen Einrichtungen vor.

Im November nahm die Kommission an einer von der Universität Genf organisierten Konferenz zum Thema Frauen im Justizvollzug teil.

Als Mitglied des Beirates des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nahm die Präsidentin an dessen Sitzungen teil.

3.4 Internationale Kontakte

a. Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter (CPT)

Vom 22. März bis zum 1. April besuchte der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) zum siebten Mal die Schweiz. Im Vorfeld des Besuches tauschte sich die Kommission virtuell mit der Besuchsdelegation des CPT aus. Themen waren die Massnahmen gegen die Covid-19-Pandemie und deren Auswirkungen auf die Situation von Personen im Freiheitsentzug, die allgemeine Entwicklung im Straf- und Massnahmenvollzug und der Polizeihaft sowie Zwangsmassnahmen in der Psychiatrie. Der Austausch ermöglichte es der Kommission, den CPT auf mögliche problematische Punkte hinzuweisen. Die Präsidentin vertrat die Kommission an der Schlussbesprechung des CPT am Ende des Besuches.

b. Teilnahme an der Nebenveranstaltung der Weltgesundheitsorganisation zum Thema Gesundheitsversorgung in Gefängnissen

Im September referierte die Präsidentin an einer Nebenveranstaltung der 71. Tagung des Regionalkomitees für Europa der Weltgesundheitsorganisation. Thema der Nebenveranstaltung war «Health in prisons: addressing the public health gap to ensure that no one is left behind». Basierend auf ihren eigenen Erfahrungen erläuterte die Präsidentin den wichtigen Beitrag, den ein Nationaler Präventionsmechanismus zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung in Einrichtungen des Freiheitsentzuges leisten kann.

c. Austausch mit Nationalen Präventionsmechanismen

Im November trafen sich eine Delegation des Präsidiums und die Geschäftsführerin mit den deutschen und österreichischen Partnerorganisationen der Kommission für einen zweitägigen Austausch in Berlin. Schwerpunktthemen des jährlich durchgeführten Treffens waren dieses Mal die Arbeitsmethoden der drei Nationalen Präventionsmechanismen während der Covid-19-Pandemie, die aktuellen Herausforderungen in der forensischen Psychiatrie sowie die Fortschritte, Grenzen und Best Practices nach über zehn Jahren Bestehen der NPMs.

d. Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
Frontex

Im April lud das International Center for Migration Policy Development (ICMPD) im Rahmen des Projekts «Forced Return Monitoring III» die Kommission zum jährlichen virtuell durchgeführten Austausch zu den «Lessons Learned» im Rahmen der zwangsweisen Rückführungen ein. Die Schwerpunkte des zweitägigen Austausches waren die Anwendung von Gewalt und Zwangsmitteln (Risikobewertung, Kommunikation, Anwendung verschiedener Massnahmen und Deeskalation) sowie Rückführungsmonitoring während der Pandemie. Wegen mangelnder Ressourcen konnte die Kommission nicht an der Schlusskonferenz des Projektes im Dezember in Ankara teilnehmen.

Die NKVF im Überblick

4

4.1 Organisation

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

Die Kommission setzte sich im Berichtsjahr folgendermassen zusammen:

- Regula Mader, Präsidentin
- Corinne Devaud-Cornaz, Vize-Präsidentin (ab April)
- Leo Näf, Vize-Präsident
- Maurizio Albisetti Bernasconi
- Daniel Bolomey
- Martina Caroni (ab September)
- Philippe Gutmann
- Hanspeter Kiener
- Ursula Klopstein-Bichsel
- Thomas Maier
- Helena Neidhart
- Esther Omlin (bis Februar)
- Erika Steinmann

4.2 Beobachtende

Für die regelmässige Beobachtung der polizeilichen Zuführungen und der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg setzt die Kommission im Rahmen der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg neben den eigenen Mitgliedern externe Fachpersonen ein. Folgende Personen wurden eingesetzt:

- Jean-Sébastien Blanc
- Dieter von Blarer
- Joseph Germann
- Magdalena Urrejola

4.3 Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle ist für die operative Planung und Organisation der Besuche der Kommission zuständig. Sie stellt die organisatorische und konzeptionelle Vor- und Nachbearbeitung der Besuche sicher und verfasst Berichte und Stellungnahmen zuhanden der Bundes- und Kantonsbehörden. Sie pflegt regelmässigen Kontakt zu anderen Menschenrechtsorganen auf Ebene der UNO und des Europarates sowie zu anderen Nationalen Präventionsmechanismen (NPM) im Ausland. Auf nationaler Ebene unterhält sie Kontakte zu Bundes- und Kantonsbehörden sowie zu weiteren relevanten Organisationen.

Die Geschäftsstelle der NKVF ist administrativ dem GS-EJPD zugeordnet und nimmt im personellen, finanziellen und informationstechnischen Bereich sowie für Übersetzungen dessen Dienstleistungen in Anspruch.

Die Geschäftsstelle verfügte neu Ende Jahr über 440 Stellenprozente verteilt auf sechs Mitarbeitende. Sie wurde im Berichtsjahr von einer Hochschulpraktikantin unterstützt. Die Geschäftsstelle setzt sich zusammen aus:

- Livia Hadorn, Geschäftsführung
- Alexandra Kossin, stellvertretende Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin Monitoring Soziale Einrichtungen (ab November)
- Lukas Heim, wissenschaftlicher Mitarbeiter Monitoring Bundesasylzentren
- Tsedön Khangsar, wissenschaftliche Mitarbeiterin Monitoring Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug
- Simone Lerch, administrative Assistentin
- Philippe Panizzon, wissenschaftlicher Mitarbeiter Monitoring der Rückführungen (ab November)
- Rahel Brunswiler, Hochschulpraktikantin (bis Juni) und wissenschaftliche Mitarbeiterin (Juli-August)
- Charlotte Kürten, Hochschulpraktikantin (seit Juli)

4.4 Budget

Das Gesamtbudget der NKVF betrug 2021 CHF 1'113'413.

Der Auftrag zur Überprüfung der kantonalen Rückkehrzentren wurde vom Kanton Bern separat entschädigt.

