



Tätigkeitsbericht
Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)

2018

 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)

2018

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
1. Jahresrückblick	5
2. Kontrolltätigkeiten im Bereich des Freiheitsentzugs	11
3. Weitere Kontakte und Aktivitäten	23
4. Überprüfung der Grundrechtskonformität freiheitsbeschränkender Massnahmen in den Zentren des Bundes	31
5. Die NKVF im Überblick	45
6. Anhang Übersicht der im Jahr 2018 von der Kommission abgegebenen Empfehlungen	49

Vorwort des Präsidenten

«Standards! Aber wozu?»: Unter diesem Titel stand das erste Forum des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug vom November 2018. «Standard» ist ein vielschichtiger Begriff: Im Sinne von «Standardisierung» zielt er auf eine Vereinheitlichung von Praktiken. Weitere Bedeutungsschichten umfassen etwa Handlungsrichtlinien, in allgemeiner Art «Normen» oder auch Qualitätsanforderungen.

Für die NKVF, welcher das Gesetz aufgibt, dafür zu sorgen, dass die Schweiz ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Personen im Freiheitsentzug einhält, ist die Auseinandersetzung mit Standards von grösster Bedeutung: Bei unseren Besuchen und den daraus folgenden Empfehlungen dürfen wir uns nicht auf ein «Bauchgefühl» verlassen, sondern sind gehalten, uns an geltenden Standards i.S. von internationalen und nationalen Regelungen auszurichten. Wir messen den angetroffenen Zustand an Vorgaben des internationalen Rechts, namentlich an den von der Schweiz eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen, wie die UNO-Menschenrechtsverträge und die EMRK, an der Rechtsprechung der Vertragsüberwachungsorgane, und an Empfehlungen einschlägiger internationaler Expertengruppen, namentlich des Europäischen Komitees zur Verhü-

tung der Folter oder des entsprechenden Unterausschusses der UNO-Antifolterkommission. Neben internationalrechtlichen Standards legen wir unseren Beurteilungen Vorgaben des Landesrechts zugrunde: Vorgaben des Strafgesetzbuches und des Strafprozesses auf Bundesebene; kantonale Strafvollzugserlasse und Hausordnungen; aber auch etwa Vorgaben der einschlägigen bundes- und kantonrechtlichen Gesundheitsgesetzgebung, Qualitätsanforderungen an Bauten, Lärmschutznormen etc., und schliesslich namentlich auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts und kantonaler Justizbehörden.

Die Arbeit mit Standards und die Anwendung auf eine konkrete Situation ist dabei nie ein mechanischer Akt: Nicht jede Einzelheit ist in den erwähnten Erlassen oder der Rechtsprechung geregelt, immer gehört auch zu unserer Tätigkeit, allgemeine Grundsätze oder generellere Normen auf die Behandlung von Personen im Freiheitsentzug *in einer bestimmten Institution und einem konkreten Fall* anzuwenden. Nur ein Beispiel: Das Bundesgericht verlangt etwa, der einstündige Spaziergang im Freien soll «ein Gefühl von Freiheit» ermöglichen. Ist das in einem überdachten Spazierhof im Obergeschoss eines Gebäudes der Fall? Ist es in Ordnung, wenn Insassen einer Einrichtung keinen Blick nach draussen haben, da eine milchige Scheibe dies verunmöglicht? Unsere Empfehlungen sind daher oft Konkretisierungen und Anwendungen von Standards in einem Einzelfall. Mitunter zeigen sich auch Spannungen zwischen Hausordnungen oder Infrastrukturen, welche zwar kantonalen Regeln genügen, aber nicht internationalen Standards. Hier hält sich die Kommission an die Vorgaben und Empfehlungen der Rechtsprechung und der Experten internationaler Instanzen: Das NKVF-Gesetz auferlegt uns, «Empfehlungen an die zuständigen Behörden» mit dem Ziel abzugeben, «die Behandlung und die Situation der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, *zu verbessern*».

Noch in anderer Hinsicht sind Standards ein wichtiges Arbeitsinstrument: Um ähnliche Situationen sachgerecht und möglichst gleich beurteilen zu können, systematisieren wir unsere Empfehlungen als internes Qualitätssicherungsinstrument: Unsere «internen NKVF-Standards», die auf allen zur Verfügung stehenden und oben beschriebenen nationalen und internationalen Vorgaben beruhen und durch die auf eine konkrete Situation bezoge-

nen Empfehlungen ergänzt sind, dienen der Vorbereitung der Besuche, der zu überprüfenden Punkte und der abschliessenden Redaktion des Berichts, wiederum mit Empfehlungen an die zuständigen Behörden.

Mitunter wird gefordert, dass wir diese «internen Standards» veröffentlichen. Die Kommission hat diese Frage verschiedentlich diskutiert und ist zum Schluss gekommen, dass eine solche Publikation nicht dienlich wäre: Die Quellen, auf die sich die Beurteilungen der Kommission stützen, sind in den Berichten namentlich erwähnt. Die Beurteilung konkreter Situationen ist indessen nicht ohne Weiteres auf eine andere Institution übertragbar, da diese immer in einem Kontext steht. Und schliesslich – und das ist der wichtigste Grund, der gegen eine Veröffentlichung spricht – wandeln sich die Normen ständig, durch neue Gesetze, neue Urteile oder andere wichtige gesellschaftliche oder politische Entwicklungen. Eine umfassende «Kodifikation» von Regeln für den Freiheitsentzug wäre nicht nur anmassend, sondern würde falsche Zeichen setzen: Es wäre u.E. nicht der richtige Weg, wenn Einrichtungen des Freiheitsentzuges diese im Sinne einer «Checkliste» abarbeiten und sich danach in der trügerischen Sicherheit wiegen würden, dass die Einrichtung nun allen Standards genügt. Wichtiger erscheint der Kommission die ständige Auseinandersetzung mit der Realität des Freiheitsentzuges, mit den Entwicklungen in der Schweiz und in anderen Staaten, und mit der Frage nach möglichen Verbesserungen.



Alberto Achermann
Präsident NKVF

Jahresrückblick

1

1.1 Thematische Schwerpunkte

Im Berichtsjahr lag der thematische Fokus auf der Überprüfung der Qualität und des Zugangs zur Gesundheitsversorgung in Justizvollzugseinrichtungen sowie auf der Kontrolle der Umsetzung der von der Kommission bereits abgegebenen Empfehlungen. Die Kommission führte insgesamt 17 Kontrollbesuche und 3 Nachfolgebesuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs durch. Insgesamt stellte sie mit Zufriedenheit fest, dass ihren Empfehlungen in der Regel nachgekommen wird.

Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Kontrolle der Zentren des Bundes im Asylbereich. Die Kommission führte in diesem Bereich 7 Kontrollbesuche durch und überprüfte neben den Lebensbedingungen und der medizinischen Versorgung auch die Betreuung sowie den Umgang mit Disziplinarmaßnahmen und besonderen Schutzmassnahmen für besonders verletzbare Personen wie Frauen, Kinder und unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAs). In ihrem Gesamtbericht stufte sie die Unterbringung insgesamt als menschenrechtskonform ein und regte stellenweise Verbesserungen an.¹

Die Kommission führte zudem 3 Kontrollbesuche in psychiatrischen Einrichtungen durch und überprüfte mit Fokus auf die Erwachsenen- und Alterspsychiatrie die Grundrechtskonformität freiheitsbeschränkender Massnahmen, darunter im Besonderen Fixierungen und Isolationen und legte ein besonderes Augenmerk auf die Umsetzung der erwachsenenschutzrechtlichen Vorgaben. Insbesondere überprüfte sie das Vorhandensein von Behandlungsplänen und das Einhalten der Anordnungsvoraussetzungen bei Behandlungen ohne Zustimmung oder bei bewegungseinschränkenden Massnahmen.

Die Kommission setzte sich im Berichtsjahr zudem vertieft mit grenzpolizeilichen Massnahmen an mutmasslichen Bodypackerinnen und Bodypackern auseinander und richtete einen Bericht mit

¹ Vgl. hierzu Kapitel 4, S. 31 ff.

Empfehlungen an das Grenzwachtkorps, in welchem sie verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Betreuung von minderjährigen Asylsuchenden und der verfahrensrechtlichen Aspekte im Zusammenhang mit der Anordnung von CT-Untersuchungen bei Verdacht auf illegalen Warentransport anregte.

1.2 Strategische Entwicklung

Die Kommission führte im Juli 2018 eine interne Weiterbildung mithilfe von Experten und Schauspielenden durch, um sich mit den besonderen Gesprächstechniken im Umgang mit besonders traumatisierten und von Demenz betroffenen Personen vertraut zu machen. Anhand von verschiedenen Rollenspielen sollten die Mitglieder und Mitarbeitenden der Geschäftsstelle hinsichtlich der speziellen Techniken im Bereich der Gesprächsführung geschult werden.

Im Herbst 2018 überprüfte die Kommission die Umsetzung ihrer strategischen Ziele für die Periode 2015-2018 und zog eine erste positive Bilanz ihrer Aktivitäten. Im Rahmen der ersten Strategieplanung legte die Kommission den Schwerpunkt auf den tatsächlichen Freiheitsentzug und überprüfte vor allem die Haftbedingungen im Bereich der Untersuchungshaft, des Straf- und Massnahmenvollzugs sowie der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Daneben begleitete sie die Rückführungen auf dem Luftweg. Im Zuge der Konkretisierung ihres gesetzlichen Auftrags legte sie zunehmend auch den Fokus auf freiheitsbeschränkende Massnahmen im zivilrechtlichen sowie im Asylbereich und begann mit Kontrollbesuchen in psychiatrischen Einrichtungen sowie in den Zentren des Bundes.

Mit Blick auf die Jahre 2019 - 2021 formulierte die Kommission neue Ziele und setzte entsprechende thematische Schwerpunkte. Im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs wird sie im Rahmen ihrer Ressourcen regelmässig Nachfolgebesuche zur Überprüfung der Umsetzung ihrer Empfehlungen im Bereich der Gesundheitsversorgung durchführen, sich den Bedingungen des Verwahrvollzugs näher annehmen sowie kleinere Vollzugseinrichtungen

unter die Lupe nehmen. Vertieft auseinandersetzen möchte sie sich ausserdem mit der Einhaltung der strafprozessualen Vorgaben im polizeilichen Bereich, insbesondere im Rahmen der Anhaltung und bei Verhören. Die Überprüfung der Bundesasylzentren, das Rückführungsmonitoring sowie die Haftbedingungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft werden weiterhin wichtige Schwerpunkte der Kontrollarbeit der Kommission bilden.

Vermeehrt möchte sich die Kommission auch der Überprüfung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen im geriatrischen Bereich widmen und sammelte bereits erste wertvolle Erkenntnisse.² In Anbetracht ihrer limitierten Ressourcen konnte die Kommission ihre Kontrollarbeit bislang jedoch nicht auf die Überprüfung der Behinderteneinrichtungen ausdehnen. Auch den Heimbereich hat die Kommission bislang mangels Expertise und Ressourcen bewusst ausgeklammert. Sie führte jedoch verschiedene Gespräche mit relevanten Ansprechpartnern, nahm an Besuchen mit der österreichischen Volksanwaltschaft teil und organisierte in diesem Zusammenhang auch eine interne Weiterbildung. Zu berücksichtigen gilt es zudem die in einzelnen Kantonen bereits bestehenden unterschiedlichen Kontrollmechanismen, deren Heterogenität aufgrund der föderalistischen Kompetenzordnung jedoch bedeutend ist. Während die Heimaufsicht in einzelnen Kantonen systematisch und engmaschig erfolgt, ist sie in anderen Kantonen nur ansatzweise vorhanden. Als beispielhaft gilt in diesem Bereich der Kanton Waadt mit einem eigens hierfür geschaffenen Aufsichtsorgan, welches Inspektionen in allen Altersheimen durchführt und Berichte mit Empfehlungen an die Behörden richtet.³ Mit der Neuwahl einer Fachperson aus dem geriatrischen Bereich wurden innerhalb der Kommission zumindest in fachlicher Hinsicht die Weichen für ein Monitoring gestellt und erste Schritte in diese Richtung vorgenommen. Für den Aufbau einer nachhaltigen Kontrollarbeit müssten nun aber die noch fehlenden finanziellen und personellen Ressourcen gesichert werden.

² Vgl. hierzu die Berichte zur Überprüfung der psychiatrischen Einrichtungen in den Kantonen Bern, Freiburg, Basel-Stadt, Aargau, Zürich und Waadt. <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publikationen/berichte-der-kontrollbesuche/nachjahr.html>

³ Vgl. hierzu Commission interdisciplinaire des visites en établissements sanitaires et sociaux (CIVESS), <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-de-la-sante-et-de-laction-sociale-dsas/controle-interdisciplinaire-des-visites-en-etablissements-sanitaires-et-sociaux-civess/>

1.3 Zugang zu medizinischen Daten

Im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt Gesundheitsversorgung stellten sich im letzten Jahr verschiedentlich Fragen bezüglich des Zugangs und des Umgangs mit medizinischen Daten in Einrichtungen des Freiheitsentzugs. Vereinzelt galt dieser Zugang im Rahmen von Kontrollbesuchen, insbesondere in den Kantonen Zürich und Genf als erschwert bzw. eingeschränkt, was die Kommission dazu veranlasste, diese Fragen juristisch abzuklären.

Als Kontrollorgan im Bereich des Freiheitsentzugs, dessen Auftrag völkerrechtlich vom Fakultativprotokoll zur Verhütung der Folter (OP-CAT)⁴ abgeleitet und im Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter konkretisiert wurde, verfügt die Kommission im Rahmen ihres Präventionsauftrages über die Befugnis, Zugang zu sämtlichen Informationen zu erhalten, welche die Behandlung der sich im Freiheitsentzug befindenden Personen und die Bedingungen ihres Freiheitsentzugs betreffen. Darunter fällt auch eindeutig der Zugang zu medizinischen Daten, welcher für die Beurteilung der Behandlung bzw. der Bedingungen des Freiheitsentzugs einer inhaftierten Person massgebend ist. Art. 10 Abs. 1 BG-NKVF erteilt der Kommission mit Verweis auf das Datenschutzgesetz vom 19. Juni 1992 die Befugnis, besonders schützenswerte und andere Personendaten zu bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist und diese Daten die Situation von Personen betreffen, denen die Freiheit entzogen ist.⁵

Art. 17 Abs. 2 DSG hält fest, dass Organe des Bundes besonders schützenswerte Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile nur bearbeiten dürfen, wenn ein Gesetz im formellen Sinn es ausdrücklich vorsieht oder wenn es für eine in einem Gesetz im formellen Sinn klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist. Beides ist mit Art. 8 Abs. 1 lit. c i.v.m. Art. 10 Abs. 1 BG-NKVF erfüllt; die formell-gesetzliche Grundlage und der Umstand, dass sich die Bearbeitung für die Erfüllung einer klar umschriebenen Aufgabe im BG-NKVF als unentbehrlich erweist. Art. 10 Abs. 1 BG-NKVF stellt deshalb nicht

⁴ Fakultativprotokoll zur Verhütung der Folter (OP-CAT), SR.0.105.1.

⁵ Als schützenswerte Personendaten zu bezeichnen sind sowohl Daten über die Gesundheit oder die Intimsphäre (Ziff. 2) als auch über strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen (Ziff. 4) vgl. Art. 3 lit. c Ziff. 2 und 4 DSG.

nur eine Konkretisierung von Art. 20 OP-CAT dar, sondern bestätigt im selben Zuge die Intention des Gesetzgebers, der Kommission einen möglichst umfassenden Zugang zu den Informationen über die sich im Freiheitsentzug befindenden Personen zu gewähren.

Mit Blick auf das Berufsgeheimnis kann auf Art. 21 Abs. 1 des Fakultativprotokolls zur Verhütung der Folter (OP-CAT) hingewiesen werden, wonach Behörden oder Amtsträgerinnen und Amtsträger keine Sanktionen gegen eine Person oder Organisation verhängen dürfen, welche dem nationalen Präventionsmechanismus (NPM) im Zusammenhang mit der Behandlung von sich im Freiheitsentzug befindenden Personen Auskünfte erteilt haben, unabhängig davon, ob diese richtig oder falsch waren. Daraus folgt, dass einer medizinischen Fachperson bzw. einem Arzt/Ärztin, welche dem NPM Zugang zu Informationen oder schützenswerten Personendaten von sich im Freiheitsentzug befindenden Personen gewährt, kein Nachteil erwachsen darf.

Kontrolltätigkeiten im Bereich des Freiheitsentzugs

2

2.1 Überblick der Kontrolltätigkeiten

Im letzten Jahr führte die NKVF insgesamt 17 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 drei Untersuchungsgefängnisse, vier Strafvollzugseinrichtungen, ein Massnahmenzentrum, 7 Zentren des Bundes für die Unterbringung von Asylsuchenden und drei Kliniken für Alters- und Erwachsenenpsychiatrie.

Im Nachgang an die Kontrollbesuche führte sie zudem 9 Feedbackgespräche durch, um den Behörden ihre Erkenntnisse und Empfehlungen auf mündlichem Wege mitzuteilen.

Daneben begleitete sie insgesamt **50 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg sowie 50 Zuführungen⁶ von Rückzuführenden aus 16 Kantonen bis zum Flughafen.** Bei allen von der Kommission begleiteten Rückführungen handelte es sich um die Vollzugsstufe 4.⁷ 12 Rückführungen wurden aufgrund des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA)⁸ durchgeführt. Bei vier Rückführungen handelte es sich um EU-Sammelflüge. In drei Fällen ersuchte die Kommission die Behörden um eine schriftliche Stellungnahme zur Klärung der von ihr beobachteten polizeilichen Interventionen. Die Beobachtungen der Kommission werden in einem Bericht zusammengefasst und der Vorsteherin des EJPD und dem Vorsteher der KKJPD zur Stellungnahme unterbreitet.

⁶ Die Übernahme einer oder mehrerer Personen an den Aufenthaltsorten sowie deren Transport bis zum Flughafen.

⁷ 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.

⁸ 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.

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 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.⁹

a. Einrichtungen für den Vollzug strafprozessualer Freiheitsentzüge

Im Rahmen des Pilotprojekts Gesundheitsversorgung überprüfte die Kommission im Berichtsjahr das Gefängnis Champ-Dollon im Kanton Genf, das Regionalgefängnis Biel im Kanton Bern und das Regionalgefängnis Altstätten im Kanton St.Gallen. Sie legte bei die-

⁹ Die Berichte zu den besuchten Einrichtungen sind abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice.html>⁸

ser Überprüfung ein besonderes Augenmerk auf die Gesundheitsversorgung der sich in Untersuchungshaft befindenden Personen und überprüfte in diesem Zusammenhang das Vorhandensein von Vorsorgemassnahmen zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten gemäss den Bestimmungen der Epidemienverordnung¹⁰. Gleichzeitig kontrollierte sie die Einhaltung der einschlägigen internationalen Vorgaben¹¹ hinsichtlich Zugang und Qualität der Gesundheitsversorgung. Besondere Aufmerksamkeit schenkte sie im Zusammenhang mit der Untersuchungshaft der medizinischen Eintrittsuntersuchung und der Suizidprävention.

b. Einrichtungen für den Vollzug strafrechtlicher Freiheitsentzüge

Die Kommission besuchte im Rahmen des Pilotprojektes Gesundheitsversorgung verschiedene Strafvollzugseinrichtungen, namentlich die Justizvollzugsanstalt (JVA) Pöschwies im Kanton Zürich, les Etablissements de la Plaine de l'Orbe im Kanton Waadt und die Justizvollzugsanstalt Grosshof im Kanton Luzern. Sie überprüfte in diesen Einrichtungen jeweils die getroffenen Vorsorgemassnahmen zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten im Zusammenhang mit der Epidemienverordnung (EPV) sowie die Zugangsmodalitäten und die Qualität der Gesundheitsversorgung. Zusätzlich legte sie den Schwerpunkt auf die Kontinuität der medizinischen und psychiatrischen Behandlung für Langzeinhaftierte.

Interkantonale Strafanstalt Bostadel (ZG)

Anlässlich des Nachfolgebesuchs im Dezember überprüfte die Kommission die Umsetzung der bereits abgegebenen Empfehlungen und zusätzlich die Gesundheitsversorgung. Die Kommission beurteilte die Dokumentation von Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen als zufriedenstellend. Positiv bewertete die Delegation die Verbesserung der Lichtverhältnisse in den Arrestzellen im Normal-

¹⁰ Epidemienverordnung (EpV) vom 29.04.2015, SR. 818.101.1.

¹¹ Namentlich der Mandela Regeln, der europäischen Strafvollzugsgrundsätze etc.

vollzug, die festgestellte Professionalisierung im Team der Sicherheitsabteilung, die Durchführung der körperlichen Durchsuchungen in zwei Phasen und die positiven Rückmeldungen vieler Insassen. Die Kommission begrüßte ausserdem den niederschweligen Zugang zum Gesundheitsdienst, die systematische Durchführung einer Eintrittsuntersuchung, das detaillierte Suizidpräventionskonzept und die täglichen Besuche des Gesundheitsdienstes in den Arrestzellen. Die Kommission empfahl diese Besuche auch am Wochenende und nachts durchzuführen. Sie wies darauf hin, dass der Spazierhof von den Zellen aus einsehbar ist und dass die aktive Videoüberwachung in den Arrestzellen nicht angezeigt wird.

Massnahmenzentrum Bitzi (SG)¹²

Die Kommission stellte anlässlich ihres Nachfolgebesuches im November mit Zufriedenheit fest, dass mehrere Empfehlungen umgesetzt wurden. Als besonders positiv wertete sie, dass während Aufenthalt in der Arrestzelle eine Pflegefachperson systematisch beigezogen wird. Kritisch beurteilte die Kommission hingegen die kürzlich eingeführten Restriktionen im Bereich der Zellenöffnungszeiten in der geschlossenen Abteilung am Wochenende und die fehlende Möglichkeit, Besuche am Wochenende zu empfangen. Handlungsbedarf sah die Kommission ausserdem beim Zugang zum Spazierhof für Personen der geschlossenen Abteilung, wegen der systematischen Fesselung (Handschellen) bei der Überführung ins Arztzimmer und aufgrund des Einsatzes von Pfeffergel durch das Sicherheitspersonal.

¹² Bericht an den Regierungsrat des Kantons St. Gallen betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Massnahmenzentrum Bitzi vom 15. November 2018 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts noch nicht veröffentlicht).

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

Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK) (ZH)¹³

Anlässlich des Besuches im Februar der Klinik für Psychiatrie, Psychotherapie und Psychosomatik (KPPP) und der Klinik für Alterspsychiatrie (KAP) der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) erhielt die Kommission grundsätzlich einen positiven Eindruck bezüglich der Infrastruktur, des Personals und der psychiatrischen und somatischen Versorgung und Betreuung. Die Kommission begrüsst, dass medizinische Massnahmen ohne Zustimmung und Fixierungen korrekt verfügt, mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen und ausführlich begründet werden. Als positiv beurteilte die Kommission auch die freundliche Ausstattung der Räumlichkeiten. Handlungsbedarf sah die Kommission in Bezug auf den Erlass einheitlicher Vorschriften bei Polizeieinsätzen sowie bei der formellen Verfügung bewegungseinschränkender Massnahmen, insbesondere Isolierungen. Kritisch beurteilte sie die fehlenden Schliessmöglichkeiten der Zimmer der KPPP und die fehlenden geschlechtergetrennten Duschmöglichkeiten. Nach Ansicht der Kommission sollten die Vorgaben bezüglich der Abgabe von Reservemedikationen durch das Pflegepersonal überprüft werden. Die Kommission beanstandete ausserdem die Unterbringung von minderjährigen Patientinnen oder Patienten in der Erwachsenenpsychiatrie und die teilweise nicht barrierefreie Infrastruktur.

Psychiatrische Klinik Cery (VD)¹⁴

Die Kommission besuchte im April die Psychiatrische Klinik Cery des Waadtländer Universitätsspitals¹⁵, die trotz veralteter Infrastruktur über saubere und gut ausgestattete Räumlichkeiten verfügte. Die Kommission begrüsst das sich im Bau befindende Gebäude auf dem gleichen Gelände. Die Kommission wertete den Grundsatz

¹³ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich vom 7. Februar 2018.

¹⁴ Bericht an den Staatsrat des Kantons Waadt betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Psychiatrischen Klinik Cery vom 18. und 19. April 2018 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts noch nicht veröffentlicht).

¹⁵ Site de Cery du Centre Hospitalier Universitaire Vaudois (CHUV).

der Klinik statt Einschränkungen der Bewegungsfreiheit alternative Massnahmen vorzuziehen sowie auf Fixierungen zu verzichten als positiv. Nach Ansicht der Kommission besteht bei Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Patientinnen und Patienten trotzdem Verbesserungspotential, insbesondere bei Isolierungen, die nicht nur im Behandlungsplan aufgeführt, sondern jeweils separat schriftlich verfügt werden sollten. Gleiches gilt für Behandlungen ohne Zustimmung der Patientin oder des Patienten. Anstelle von Isolierungen von über 24 Stunden und grundsätzlich bei älteren Menschen (vor allem mit degenerativen Krankheiten) empfiehlt die Kommission den Verantwortlichen alternative Massnahmen zu ergreifen. Die Kommission hält auch den Einsatz privater Sicherheitskräfte für die Überwachung von Patientinnen und Patienten für problematisch. Kritisch betrachtete sie ausserdem die mögliche Ausrüstung des privaten Sicherheitspersonals mit Schlagstöcken, Handschellen und Pfeffergel. Schliesslich empfiehlt die Kommission für minderjährige Patientinnen und Patienten geeignete Alternativen zur Unterbringung in der Klinik zu schaffen.

Psychiatrische Klinik des Universitätsspitals Genf (GE)¹⁶

Im September besuchte die Kommission die Psychiatrische Klinik des Universitätsspitals Genf (HUG) (domaine de Belle-Idée)¹⁷. Trotz der veralteten Infrastruktur befindet sich die Psychiatrische Klinik in einer schönen grünen Umgebung und verfügt insgesamt über saubere und gut ausgestattete Räumlichkeiten. Die Kommission begrüsst die bestehenden sozialtherapeutischen Angebote, bezeichnete den Zugang zu diesen Angeboten jedoch als verbesserungswürdig. Die Kommission begrüsst, dass zurzeit der Einsatz von Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Patientinnen und Patienten überdacht wird. Sie vertrat jedoch die Auffassung, dass alle Abteilungen der Klinik bei diesen Diskussionen einbezogen werden sollten. Die Kommission beurteilte die Praxis, den Einsatz von Fixierungen und Isolierungen zu verringern, als positiv. Solche Massnahmen sind nach Ansicht der Kommission ausserdem schrift-

¹⁶ Bericht an den Regierungsrat des Kantons Genf betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Psychiatrischen Klinik des Universitätsspital Genf vom 19. und 20. September 2018 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts noch nicht veröffentlicht).

¹⁷ L'Hôpital de psychiatrie de Genève sur le domaine de Belle-Idée, Hôpitaux universitaires de Genève, HUG.

lich zu verfügen. Nach Ansicht der Kommission können die Behandlungspläne teilweise noch verbessert werden. Die Kommission hält auch den Einsatz von Sicherheitskräften bei unruhigen oder aggressiven Patientinnen und Patienten für problematisch. Kritisch betrachtete sie ausserdem die mögliche Ausrüstung des Sicherheitspersonals mit Schlagstöcken und Handschellen.

d. Einrichtungen für den Vollzug asyl- und ausländerrechtlicher Massnahmen

Grenzpolizeiliche Massnahmen¹⁸

Im Mai 2018 veröffentlichte die Kommission einen Bericht, in welchem sie verschiedene Empfehlungen in Bezug auf die von ihr überprüften grenzpolizeilichen Massnahmen an das Grenzwachtkorps richtete. Ihre Abklärungen in Bezug auf die Anhaltung von Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus in Rancate ergaben, dass wenngleich es sich im vorliegenden Fall um eine kurzfristige Festhaltung handelt, solche Massnahmen unter Angabe der einschlägigen Rechtsgrundlage grundsätzlich zu verfügen sind und den Personen eine anfechtbare Verfügung ausgehändigt werden sollte. In Bezug auf die Behandlung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) betonte die Kommission, dass der besonderen Verletzlichkeit unbegleiteter Minderjähriger unbedingt Rechnung zu tragen ist und diese getrennt von Erwachsenen unterzubringen sind.

Hinsichtlich des Umgangs mit mutmasslichen Bodypackerinnen und Bodypackern begrüsst die Kommission die vom Grenzwachtkorps in die Wege geleiteten umfangreichen Abklärungen und nahm die getroffenen Sofortmassnahmen mit Zufriedenheit zur Kenntnis. Nichtsdestotrotz bemängelte die Kommission die geringe Erfolgsquote von 9%, gemäss welcher übermässig viele CT-Untersuchungen angeordnet wurden. In Anbetracht des mittelschweren Grundrechtseingriffs einer CT-Untersuchung und der mit dieser Untersuchung verbundenen hohen Kosten empfahl die Kommission eine Verstärkung der internen Kontrollmechanismen, eine Sensibili-

¹⁸ Bericht an die Eidgenössische Zollverwaltung betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Zentrum Rancate und den Umgang mit mutmasslichen Bodypackerinnen und Bodypackern, Mai 2018. <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/rancate/bericht-rancate.pdf>

sierung der Mitarbeitenden in Bezug auf das vorliegende Erkennungsraster und den Erlass einer entsprechenden Weisung bezüglich des Verfahrens für die Anordnung von CT-Untersuchungen.

Bundesasylzentren (BAZ)

Zwischen Januar 2017 und Juli 2018 besuchte die Kommission die Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) Altstätten (SG), Basel (BS), Bern (BE), Chiasso inkl. die Aussenstellen in Biasca und Stabio (TI) und Vallorbe (VD), die Bundeszentren (BZ) Glaubenberg (OW) und Muttenz (Feldreben) (BL) sowie die Bundesasylzentren (BAZ) Boudry (Perreux) (NE), Embrach (ZH), Giffers (FR) und den Testbetrieb Zürich (Zentrum Juch) (ZH).

2.3 Stellungnahmen

Die Kommission richtete im Berichtsjahr verschiedene Stellungnahmen zu grundrechtlich relevanten Themen an unterschiedliche Behörden.

a. Gesetzgebungsarbeiten

Stellungnahme zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)¹⁹

In ihrer Stellungnahme vom 26. März 2018 zuhanden des EJPD prüfte die Kommission die vorgeschlagenen Änderungen, insbesondere die neu vorgeschlagenen Haftgründe im Ausländerrecht und die Erweiterung der Gründe für die Anordnung der Einzelhaft im Strafgesetzbuch. Sie regte eine Konkretisierung der Begrifflichkeiten an und hinterfragte die zusätzliche Einführung eines neuen Tatbestands im Ausländergesetz. Kritisch äusserte sie sich auch in Bezug auf die Einführung eines zusätzlichen Tatbestands im StGB zur Anordnung von Einzelhaft bei radikalisierten Personen. Die Kommission betonte ihre grundsätzlich kritische Haltung gegenüber der Einzelhaft als Massnahme zur Bekämpfung von terroristischem Gedankengut und legte den Behörden nahe, an deren Stelle soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen in Einrichtungen des Freiheitsentzugs zu fördern.²⁰ Schliesslich rief sie die für die Einzelhaft anwendbaren verfahrensrechtlichen Grundsätze in Erinnerung, namentlich die Tatsache, dass eine Einzelhaft stets verhältnismässig, rechtmässig, nachvollziehbar, notwendig und nicht-diskriminierend sein sollte²¹ und die Überprüfung der Anordnung mindestens alle 3 Monate zu erfolgen hat.²² Die relevanten Entscheide müssen sorgfältig dokumentiert, nachvollziehbar und für die betroffene Person jederzeit zugänglich sein. Dabei ist stets

¹⁹ Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/180326-stellungnahme-pmt.pdf>.

²⁰ Vgl. Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism, PC-CP (2016) 2 rev 4, S. 32.

²¹ Vgl. CPT/Inf(2011)28-part2, para. 55.

²² Vgl. Tätigkeitsbericht NKVF 2013, S. 46; CPT/Inf (2002) 30, Report to the Authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe and to the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in February 2002, para. 41, vgl. auch EGMR, A.B. gegen Russland, 1439/06 (2010), Ziff. 135; Tätigkeitsbericht NKVF 2013, S. 39.

darauf zu achten, dass der eingewiesenen Person das rechtliche Gehör gewährt, eine Kopie der Verfügung ausgehändigt wird und die entsprechenden Beschwerdemöglichkeiten aufgezeigt werden.²³

Stellungnahme zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung)²⁴

Die Kommission gab am 23. April 2018 eine Stellungnahme betreffend den Verordnungsentwurf des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (EJPD Verordnung oder EJPD VO) ab. Die Kommission begrüsst in ihrer Stellungnahme, dass der Entwurf detaillierte Vorgaben im Zusammenhang mit der Unterbringung von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen vorsieht und die neuen asylgesetzlichen Bestimmungen konkretisiert.

Die Kommission begrüsst in ihrer Stellungnahme, dass dem Recht auf Familienleben durch Berücksichtigung der Familieneinheit bei der Unterbringung und den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) und besonders schutzbedürftigen Personen in der neuen Regelung Rechnung getragen wird. Sie regte jedoch an, dass in den internationalen Vorgaben für UMAs zur Anwendung kommende Trennungsgebot, wonach Minderjährige von nicht nahverwandten Erwachsenen grundsätzlich in getrennten Schlafräumen unterzubringen sind, explizit zu erwähnen. Sie nahm auch die ausdrückliche Regelung über den Zugang zur medizinischen Grund- und zahnärztlichen Notversorgung mit Zufriedenheit zur Kenntnis, regte jedoch ergänzend an, auch den Zugang zu psychiatrischer Versorgung sicherzustellen.

²³ Vgl. Tätigkeitsbericht NKVF 2013, S. 46.

²⁴ Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung) vom 23. April 2018, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/180423-stellungnahme-betriebsverordnung.pdf>.

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf über den Justizvollzug im Kanton Basel-Stadt (Justizvollzugsgesetz, JVG)²⁵

Die Kommission nahm am 25. Mai 2018 Stellung zum Gesetzesentwurf über den Justizvollzug im Kanton Basel und monierte die im Gesetzesentwurf vorgesehene Möglichkeit der Inhaftierung Minderjähriger im ausländerrechtlichen Bereich. Unter vorrangiger Berücksichtigung des Kindeswohls²⁶ betonte sie die Notwendigkeit, stets die mildeste geeignete Massnahme zu wählen und regte deshalb die Prüfung von Alternativen²⁷ zum Freiheitsentzug an. Auch rief sie die bei Anordnung von besonderen Sicherheitsmassnahmen massgeblichen verfahrensrechtlichen Grundsätze in Erinnerung und betonte die Notwendigkeit, die Unterbringung in einer Abteilung mit erhöhter Sicherheit oder in Einzelhaft mindestens alle drei Monate auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und eine allfällige Verlängerung hinreichend zu begründen.²⁸

Im Bereich von Zwangsmassnahmen äusserte sich die Kommission kritisch zur Frage der Fesselungen, welche nur im Sinne einer Ultima Ratio und für die kurzmöglichste Dauer zulässig sein sollten und zwar nur dann, wenn keine mildere Massnahme zielführend erscheint. Sie empfahl dem Gesetzgeber, den Einsatz von Fesselungsmitteln, die Dauer, die dafür zulässigen Hilfsmittel sowie die vorhandenen Rechtsmittel in Anlehnung an das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG)²⁹ klar zu regeln. Auch sollte jeder Zwangsmiteinsatz detailliert in einem Register erfasst werden.

²⁵ Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter zum Gesetzesentwurf über den Justizvollzug im Kanton Basel-Stadt, 25. Mai 2018, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/180525-stellungnahme-jvg-bs.pdf>.

²⁶ Vgl. Art. 3 UN-KRK; Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, CMW/C/GC3- CRC/C/GC/22; Ziff. 27 ff. und 32 (f).

²⁷ Vgl. beispielsweise EGMR, Popov gegen Frankreich, Nr. 39474/07, paras. 119 und 121; EGMR, A.B und Andere gegen Frankreich, Nr. 11593/12, para. 120.

²⁸ NKVF, Tätigkeitsbericht 2013, S. 46; Vgl. hierzu auch 21e Rapport général du CPT, CPT, 1. August 2010 - 31. Juli 2011, Ziff. 57 lit. c, <https://rm.coe.int/1680696a88> (besucht am 02.05.2018).

²⁹ Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG), SR 364.

Weitere Kontakte und Aktivitäten

3

3.1 Kontakte mit Bundesbehörden

a. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Im März war die Kommission an der Schengen-Evaluation der Schweiz beteiligt und wurde in diesem Rahmen von einer Delegation bestehend aus EU-Vertreterinnen und -Vertretern im Zusammenhang mit dem Rückführungsmonitoring und den Haftbedingungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft angehört.

Die Kommission führte im Geschäftsjahr weitere Gespräche mit Vertretern des Generalsekretariates EJPD und des Bundesamtes für Justiz (BJ), namentlich zur Klärung der Fragen im Zusammenhang mit ihrer verwaltungsrechtlichen Zuordnung. Es ging im Rahmen dieser Gespräche primär darum, nach geeigneten institutionellen Lösungen zu suchen, um der funktionellen Unabhängigkeit gemäss völkerrechtlichen Grundlagen vermehrt Rechnung zu tragen.

b. Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)/ Grenzwachtkorps

Die Kommission stand im Berichtsjahr mehrfach in Kontakt mit der Direktion des Grenzwachtkorps und führte in diesem Zusammenhang verschiedene Gespräche. Anlass dazu gaben die der Kommission von zivilgesellschaftlicher Seite zugetragenen Informationen bezüglich der Vorgehensweise und des Umgangs mit mutmasslichen Bodypackerinnen und Bodypackern. Gemäss diesen Informationen wurde den Behörden vorgeworfen, ohne vorgängige Aufklärung der Betroffenen, u.a. von schwangeren Frauen, systematisch CT-Untersuchungen durchzuführen. Die Kommission liess diese Anschuldigungen gestützt auf ihren gesetzlichen Auftrag in der Folge abklären und ersuchte namentlich das Spital Oberwallis um detaillierte Informationen bezüglich der durchgeführten CT-Untersuchungen. In einem weiteren Gespräch lieferte die Kommission der Direktion des GWK ihre Erkenntnisse und empfahl in einem Bericht vom Mai 2018³⁰ u.a., die internen Kontrollmechanismen zu verstärken und durch Erlass einer entsprechenden Weisung bezüg-

³⁰ Bericht an die Eidgenössische Zollverwaltung betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Zentrum Rancate und den Umgang mit mutmasslichen Bodypackerinnen und Bodypackern, Mai 2018.

lich des Verfahrens für die Anordnung von CT-Untersuchungen, die Zusammenarbeit mit dem Spital Oberwallis zu verbessern.

3.2 Kontakte mit Kantonsbehörden

a. Koordinationskonferenz für den Justizvollzug

Die Kommission nahm im September am ersten Austauschtreffen der neu geschaffenen Koordinationskonferenz für den Justizvollzug (KOKJV) teil und präsentierte den Vertreterinnen und Vertretern der KKJPD, der Strafvollzugskonkordate und des Kompetenzzentrums für Justizvollzug erste Erkenntnisse in Bezug auf das Pilotprojekt Gesundheitsversorgung im Justizvollzug. Auch teilte sie den Vertreterinnen und Vertretern ihre Bedenken in Bezug auf die Situation von Massnahmenpatienten im Strafvollzug mit, welche sie im Rahmen von Nachfolgebesuchen, insbesondere in der Romandie regelmässig festgestellt hat. Im Gegenzug orientierten die Strafvollzugskonkordate über die geplanten Projekte im Bereich der Anstaltsplanung. Auch die Frage der von der NKVF angewandten Standards für die Beurteilung der Menschen- und Grundrechtskonformität von freiheitsentziehenden Massnahmen sowie die künftige Zusammenarbeit mit dem SKJV waren Bestandteil der Diskussion und sollen an einem weiteren Treffen gemeinsam vertieft werden.

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 Luftweg. Im Laufe des Jahres stand sie in regelmässigem Kontakt mit Vertretern des Fachausschusses zur Klärung einzelner Sachverhalte im Nachgang an beobachtete Rückführungen. Ihre Einschätzungen und Empfehlungen bezüglich der Rückführungen auf dem Luftweg fasste sie in ihrem jährlichen Bericht zusammen.³¹

³¹ NKVF-Bericht über die Rückführungen auf dem Luftweg vom 12.07.2018, <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/vollzugsmonitoring/bericht-vollzugsmonitoring-2017-2018-f.pdf>.

c. Arbeitsgruppe Pilotprojekt Gesundheitsversorgung

Im Juni 2018 fand die erste Sitzung der fachlich breit zusammengesetzten Arbeitsgruppe Gesundheitsversorgung statt, welche das Pilotprojekt Gesundheitsversorgung in fachlicher Hinsicht begleitet. Unter Beizug von Vertreterinnen und Vertretern des BAG, der Gesundheitsdirektorenkonferenz, der Strafvollzugskonkordate sowie des Justizvollzugs präsentierte die NKVF die von ihr im Rahmen von Kontrollbesuchen gesammelten Erkenntnisse im Lichte der einschlägigen menschen- und grundrechtlichen Standards, erörterte mit den Teilnehmenden die Problemfelder im Bereich der Gesundheitsversorgung und diskutierte praxisrelevante Fragen in Zusammenhang mit der Anwendung von Standards im Bereich der Gesundheitsversorgung.

d. Bilaterale Gespräche

Die Kommission führte im Mai 2018 ein Gespräch mit dem Walliser Staatsrat und dem Vorsteher des Amtes für Justizvollzug zur Klärung der Haftbedingungen im Zusammenhang mit der ausländerrechtlichen Administrativhaft im LMC Granges.³² Sie teilte dem Regierungsrat ihre Bedenken bezüglich der Inhaftierung von schwangeren Frauen und Minderjährigen mit. Die Kommission bemängelte auch den allzu ausgeprägten Gefängnischarakter der Einrichtung und die übermässige Einschränkung der Bewegungsfreiheit der sich in ausländerrechtlicher Administrativhaft befindenden Personen. In einem Schreiben vom Januar 2018 hatte sie die Haftbedingungen mit Blick auf die einschlägigen internationalen und nationalen Vorgaben zur Administrativhaft als inakzeptabel eingestuft und forderte den Staatsrat auf, dringliche Massnahmen zu treffen und entsprechende Alternativen zu prüfen.

³² Für weitere Information vgl. NKVF Medienmitteilung vom 28. Mai 2018. Abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice/news/2018/2018-05-28.html>

e. Teilnahme an polizeilichen Weiterbildungen

Im Berichtsjahr nahm die Kommission auf Einladung der Polizeikorps der Kantone Genf und Zürich an 3 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 Kontakt mit zivilgesellschaftlichen Organisationen

a. Forum über migrationsrechtliche Fragen

Die NKVF organisierte im Dezember 2018 ein Forum, in welchem migrationsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit ihrer Kontrollarbeit regelmässig unter Einbezug von relevanten behördlichen und zivilgesellschaftlichen Ansprechpartnern diskutiert werden sollen. Im Rahmen dieses ersten Treffens präsentierte die NKVF die Erkenntnisse und Empfehlungen ihrer Kontrollarbeit in den Zentren des Bundes im Asylbereich, welche sie seit 2013 regelmässig besucht hat. Am Forum wurden den Teilnehmenden zudem verschiedene Bauprojekte im Zusammenhang mit Asyleinrichtungen eines Wiener Architekturbüros vorgestellt.

b. Weitere Kontakte

Im Januar 2018 nahm die Kommission in ihrer Eigenschaft als Mitglied mit Beobachterstatus an der Konferenz der Schweizerischen Gefängnisärzte teil.

Im Mai 2018 referierte die NKVF im Rahmen einer Veranstaltung der Zivilgesellschaft in Asylbundeszentre (ZiAB) und informierte deren Mitglieder über ihre Monitoringtätigkeiten im Bereich der Bundesasylzentren.

Im November 2018 nahm die NKVF an der ersten Tagung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) teil.³³

Im Dezember 2018 referierte ein Mitglied der NKVF an der Tagung über polizeiliche Anhaltung im Rahmen des SKMR.

3.4 Internationale Kontakte

a. Europäische Grenzschutzagentur Frontex

Die Kommission nahm im März an einer Weiterbildung des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) im Rahmen des Projektes 'Forced Return Monitoring' in Prag teil. Ziel der Weiterbildung war die Harmonisierung von Standards und der Vorgehensweise bei der Organisation von EU-Sammelflügen im Rahmen von Frontex. Durch eine harmonisierte Vorgehensweise solle ein funktionierendes EU-Rückführungssystem in Einklang mit der EU-Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) geschaffen werden.

b. European NPM Forum

Die Kommission nahm im März 2018 in Trier an einem Austauschtreffen zum Thema Monitoring von Alterseinrichtungen, insbesondere für von Demenz betroffene Personen teil. Im Rahmen des Treffens wurden die für diese besonders verletzbare Kategorie von Personen einschlägigen internationalen Standards im Lichte der neusten Rechtsprechung des EGMR erläutert und zusammengefasst. Altersheime, in denen freiheitsbeschränkende Massnahmen zur Anwendung kommen, fallen als öffentliche Institutionen in die Prüfkompetenz von NPMs und sollten folglich auch regelmässig von NPMs visitiert werden. Im Rahmen des Treffens wurden die Teilnehmenden auch mittels Rollenspielen auf die besonderen Gesprächstechniken geschult.

³³ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), 5. Fachtagung zum Polizeirecht "Befragungen durch Polizei und Staatsanwaltschaft", 28. November 2019, Bern.

c. Austauschtreffen ODIHR/APT

Die Kommission war im Dezember 2018 an einem vom Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) der OSZE und der Association for the Prevention of Torture (APT) organisierten NPM-Austauschtreffen in Milano vertreten, in welchem migrationsrechtliche Fragen in Zusammenhang mit Rückführungen auf dem Luftweg und ausländerrechtlichen Freiheitsbeschränkungen diskutiert wurden. Am Treffen waren 25 NPMs aus der OSZE Region und 21 zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten.

d. Austausch mit nationalen Präventionsmechanismen

Im März 2018 wurde die NKVF im Auftrag von APT für eine beratende Unterstützung des senegalesischen NPM in Dakar beigezogen. Im Vordergrund der Weiterbildung standen der Aufbau der Geschäftsstelle, die Besuchsmethodik und die Grundsätze der Berichterstattung.

Die NKVF empfing auf Ersuchen von APT im letzten Jahr auch mehrfach Delegationen von neu geschaffenen NPM-Partnerinstitutionen, namentlich aus Mauretanien, Libanon und Panama. Die NKVF stellte in diesem Rahmen jeweils die Grundsätze ihrer Besuchsmethodik und der Berichterstattung vor.

Im Oktober referierte die NKVF im Rahmen eines Treffens der Kommissionsleiterinnen und Kommissionsleiter der österreichischen Volksanwaltschaft in Wien zum Thema Rückführungsmonitoring und präsentierte die Kontrollarbeit der NKVF in diesem Bereich.

Im Oktober traf sich eine Delegation der Kommission mit ihren deutschen und österreichischen Partnerorganisationen für einen Austausch in Wien. Schwerpunktthema des diesjährigen Treffens war die Überprüfung der Menschenrechtskonformität von freiheitsbeschränkenden Massnahmen in Einrichtungen für Personen mit Behinderungen.

Überprüfung der Grundrechtskonformität freiheitsbeschränkender Massnahmen in den Zentren des Bundes

4

Die Kommission legte im Berichtsjahr einen besonderen Fokus auf das Monitoring der Bundesasylzentren und führte insgesamt 12 unangekündigte Besuche (7 im Jahr 2018 und 5 im Jahr 2017) durch, in denen sie die Einhaltung menschen- und grundrechtlicher Standards überprüfte.

Die NKVF orientierte sich dabei an den für die Unterbringung im Asylbereich relevanten internationalen und nationalen Vorgaben. Neben der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)³⁴, dem UNO-Pakt I und UNO-Pakt II³⁵ sowie den zahlreichen auf besondere Personengruppen anwendbaren UNO-Übereinkommen, namentlich der UNO-Kinderrechtskonvention (UNO-KRK)³⁶, der UNO-Frauenrechtskonvention (UNO-CEDAW)³⁷ sowie der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK)³⁸, sind dies insbesondere auch die Istanbul-Konvention des Europarates³⁹, die EU-Richtlinien, namentlich die EU-Aufnahmerichtlinie⁴⁰ und EU-Rückführungsrichtlinie⁴¹ und sogenannte Soft-Law-Instrumente, insbesondere diverse Richtlinien⁴² des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) sowie die Standards des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter (CPT) in relevanten Bereichen.

Im August präsentierte die Kommission während einem Feedbackgespräch Vertreterinnen und Vertretern des SEM die konsolidierten Erkenntnisse und Empfehlungen. Im Dezember stellte die Kommission am jährlichen NKVF-Forum die Erkenntnisse und Empfehlungen mehreren Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft vor. Das SEM erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Im Januar 2019 veröffentlichte die Kommission den Bericht.⁴³

³⁴ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK), SR 0.101.

³⁵ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt I), SR 0.103.1 sowie Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt II), SR 0.103.2.

³⁶ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (UN-KRK), SR 0.107.

³⁷ Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (UN-CEDAW), SR 0.108.

³⁸ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (UN-BRK), SR 0.109.

³⁹ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention), SR 0.311.35.

⁴⁰ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments 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 (EU-Aufnahmerichtlinie).

⁴¹ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Abl. L 348 vom 24. Dezember 2008 (EU-Rückführungsrichtlinie), S. 98 ff.

⁴² UNHCR, Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012 (zit. UNHCR, Detention Guidelines).

⁴³ NKVF, Medienmitteilung vom 11. Januar 2019, abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publikationen/newsarchiv/2019/2019-01-11.html>

Die Unterbringung von asylsuchenden Personen durch den Bund ist nach Einschätzung der Kommission grundsätzlich menschen- und grundrechtskonform. Als besonders positiv wertet die Kommission den seit der Aufhebung des allgemeinen Handyverbots erleichterten Zugang zu Kontakten mit Angehörigen. Dennoch sieht die Kommission in einzelnen Bereichen Verbesserungspotential, namentlich bei der Handhabung der körperlichen Durchsuchungen, den Disziplinar massnahmen, der Identifikation von Opfern von Menschenhandel und weiteren vulnerablen Personen, der Aufenthaltspflicht im Zentrum und den Ausgangszeiten sowie beim Zugang zur psychiatrischen Grundversorgung.

4.1 Vulnerable Personen

Gestützt auf internationale Vorgaben bestehen für vulnerable Personen, insbesondere für potentielle Opfer von Folter, Betroffene von geschlechterspezifischer Gewalt und anderen schweren Gewalttaten⁴⁴ sowie für Opfer von Menschenhandel⁴⁵ besondere Schutz-, Unterstützungs- und Hilfeleistungspflichten. Voraussetzung für die Umsetzung dieser Vorgaben ist, dass vulnerable Personen und Personengruppen identifiziert werden. Für das in den Zentren tätige Betreuungs- und Sicherheitspersonal gab es nach Einschätzung der Kommission jedoch keine klaren Vorgaben zur Identifikation von vulnerablen Personen unter den Asylsuchenden, insbesondere von Opfern von Menschenhandel. Externe Fachstellen wurden in den meisten Zentren nicht systematisch beigezogen. Die Kommission regte deshalb an, ein Konzept zur Identifikation von Opfern von Menschenhandel und anderen vulnerablen Personen zu erarbeiten.

4.2 Frauen

Im Rahmen der Kontrollbesuche berichteten asylsuchende Frauen vereinzelt von Belästigungen durch asylsuchende Männer im Zentrum. Die auf Anfrage der Kommission beim SEM erhaltenen statistischen Angaben zeigten, dass Übergriffe sowie Fälle von ge-

⁴⁴ Artikel 25 EU-Aufnahmerichtlinie.

⁴⁵ Vgl. insbesondere Artikel 10 und 12 Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel vom 16. Mai 2005, für die Schweiz in Kraft getreten am 01. April 2013 (EKMH), SR 0.311.543. Menschenhandels.

schlechterspezifischer Gewalt vom SEM nicht statistisch erfasst oder vorhandene kantonale Daten vom SEM nicht konsolidiert werden. Das SEM klärte laut eigenen Angaben zwischen 2015 und 2018 insgesamt vier Fälle von Übergriffen durch andere Asylsuchende ab. In keinem der Fälle kam es zu einer Anzeige. Die betroffenen Frauen wandten sich bei Vorfällen in der Regel nach eigenen Angaben an das Sicherheitspersonal. Als Massnahmen wurden beschuldigte Personen teilweise in andere Einrichtungen verlegt, vereinzelt verblieben diese aber auch mit den betroffenen Frauen in der gleichen Einrichtung.⁴⁶ Die Kommission empfahl vor diesem Hintergrund, von geschlechterspezifischer Gewalt in den Zentren betroffene Personen umfassend über ihre rechtlichen Möglichkeiten aufzuklären und nötigenfalls an gesetzlich vorgeschriebene Stellen⁴⁷ zu überweisen.

4.3 Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAs)

Die Kommission traf im Rahmen der Besuche regelmässig auf unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAs), welche zum Teil mit Erwachsenen im gleichen Zimmer untergebracht waren.⁴⁸ Die Kommission monierte diese Praxis, welche männliche Asylsuchende betraf und empfahl die separate Unterbringung solange Zweifel in Bezug auf die Minderjährigkeit der Asylsuchenden besteht.⁴⁹ Die Kommission zeigte sich zudem besorgt darüber, dass die Anzahl untergetauchter bzw. verschwundener Minderjähriger nicht für alle Zentren systematisch statistisch erfasst wurden. Sie empfahl deshalb den zuständigen kantonalen Behörden dies zukünftig zu tun und dem SEM diese Statistiken zu konsolidieren.

⁴⁶ Information aus den Gesprächen mit betroffenen asylsuchenden Frauen.

⁴⁷ Dazu gehören namentlich die Polizei, Opferhilfestellen sowie die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde.

⁴⁸ Im EVZ Bern fand hingegen eine vorbildliche Trennung statt. Dort wurden unbegleitete Kinder von Erwachsenen getrennt und falls ihr Alter noch nicht zweifelsfrei feststand auch von den übrigen Kindern in einem getrennten Zimmer untergebracht.

⁴⁹ Nationale Vorgaben: vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7588/2015 vom 26. Februar 2016 E. 4.2., bestätigt im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1987/2016 vom 6. September 2016 E. 7.7; Stellungnahme des Bundesrates vom 05.11.2014 auf die Interpellation 14.3874 von Silvia Schenker. Internationale Vorgaben vgl. UN-KRK, Allgemeine Bemerkung Nr. 6 betreffend die Behandlung von unbegleiteten und getrennten Kindern ausserhalb ihres Herkunftslandes, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6 (UN-CRC, General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6) (zit. UN-KRK, GC 6), Ziff. 31 A; Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) (Dublin III-Verordnung).

4.4 Familien

Im Rahmen der Besuche stellte die Kommission fest, dass regelmässig mehrere Familien im gleichen Zimmer untergebracht wurden, auch wenn noch weitere Zimmer zur Verfügung gestanden hätten. Im Rahmen der Gespräche mit Betroffenen zeigte sich, dass sich insbesondere Frauen oftmals nicht zusammen mit fremden Familienvätern im gleichen Zimmer aufhalten wollten. Die Kommission begrüsst das bestehende Angebot an Familienzimmern und die dadurch ermöglichte Wahrung der Familieneinheit. Sie regte jedoch an, unter Berücksichtigung der jeweiligen Platzverhältnisse, Familien in jeweils eigenen Zimmern unterzubringen.

4.5 Aufenthaltspflicht, Ausgangsmodalitäten

Die Kommission stellte im Rahmen ihrer Besuche fest, dass mit Ausnahme des Zentrums Juch in Zürich, der Ausgang in allen Zentren bewilligungspflichtig war. In 9 von 11 Zentren galten zum Zeitpunkt der jeweiligen Besuche die Mindestausgangszeiten (Montag bis Sonntag von 9 bis 17 Uhr und bei einem Wochenendausgang ab Freitag 9 Uhr bis Sonntag 19 Uhr).⁵⁰ Von der Möglichkeit längere Ausgangszeiten vorzusehen hatten lediglich der Testbetrieb Zürich und das EVZ Bern Gebrauch gemacht.⁵¹ Als problematisch wertete die Kommission die Praxis, dass Asylsuchende erst nach Abschluss des Eintrittsverfahrens das Zentrum verlassen durften, insbesondere wenn dies wie in einem dokumentierten Einzelfall mehrere Tage dauerte.

Die Aufenthaltspflicht in den Zentren stellt in der Regel eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit dar, welche insbesondere durch die Bewilligungspflicht des Ausgangs, die unterschiedlichen Ausgangszeiten sowie aufgrund der Lage des Zentrums als erheblich bzw. weniger erheblich zu bewerten ist. Die Kommission sprach sich deshalb für eine möglichst geringe Einschränkung der Bewegungsfreiheit aus und regte an, längere Ausgangszeiten vorzusehen.⁵²

⁵⁰ Artikel 11 Abs. 2 EJPD VO

⁵¹ Von 9 bis 20 Uhr im EVZ Bern und Wochenendausgang ab Freitag 9 Uhr bis Sonntag 20 Uhr. Von 7 bis 22.30 Uhr und Wochenendausgang ab 7 Uhr am Freitag bis 22.30 Uhr am Sonntag im Testbetrieb Zürich. Für UMAs galten restriktivere Regeln, gerade auch beim Wochenendausgang. Im BAZ Boudry war eine Verlängerung geplant, aber noch nicht umgesetzt.

⁵² Vgl. dazu die bereits bestehenden verlängerten Ausgangszeiten im EVZ Bern oder Testbetrieb Zürich.

4.6 Sicherheits- und Schutzmassnahmen

Die Kommission stellte fest, dass das Sicherheitspersonal in den Asylzentren als Sicherheits- und Schutzmassnahmen⁵³ vor allem Durchsuchungen von Personen, Kontrollen von persönlichen Gegenständen, Pfeffergel und den "Besinnungsraum" einsetzten. Bei der Anordnung von Sicherheits- und Schutzmassnahmen steht anders als bei Disziplinar massnahmen nicht die Sanktionierung eines Fehlverhaltens im Vordergrund, sondern der Selbstschutz, der Schutz vor sich selber und Dritten sowie die Sicherheit im Zentrum.

a. Körperliche Durchsuchungen

Gemäss Feststellungen der Kommission führte das Sicherheitspersonal bei erwachsenen asylsuchenden Personen in den meisten Zentren systematisch bei der Rückkehr in die Unterkunft eine körperliche Durchsuchung (mittels Abtasten) sowie eine Kontrolle mitgeführter Gegenstände (Taschen, Rucksäcke, etc.) durch. In mindestens einem Zentrum⁵⁴ wurden solche Durchsuchungen auch systematisch an Kindern vorgenommen. Im Zentrum Juch hingegen wurden asylsuchende Personen nur bei Verdacht auf Mitbringen verbotener Substanzen oder gefährlicher Gegenstände einer Durchsuchung unterzogen. In allen Zentren wurden Durchsuchungen, soweit die Kommission dies feststellen konnte, jeweils durch gleichgeschlechtliches Sicherheitspersonal durchgeführt.

Die Durchsuchung der Asylsuchenden wurde jeweils damit begründet, dass Warenschmuggel, Handel und Konsum von verbotenen Drogen sowie Alkoholkonsum im Zentrum, die Verwendung von gefährlichen Gegenständen und das Mitbringen von verderblichen Lebensmitteln (Hygiene) unterbunden werden sollten. Auch die Sicherstellung von Deliktsgut (v.a. unbezahlte Waren wie z.B. Kleider) wurde als Grund für die Durchsuchungen und Kontrollen angegeben. Die gleichen Gründe führten die Verantwortlichen bei Kindern auf, die manchmal von Erwachsenen instrumentalisiert würden. Die Kommission äusserte sich kritisch in Bezug auf kör-

⁵³ Zu den Schutz- und Sicherheitsmassnahmen zählen auch Sicherheitskonzepte, Weisungen zur Sicherheit, Massnahmen bei der Infrastruktur (Einzäunung, Videoüberwachung, Feuermelder, Schliesssysteme, usw.), Zutrittskontrollen zum Zentrum, Patrouillen in der Umgebung, etc.

⁵⁴ BAZ Embrach.

perliche Durchsuchungen an Kindern und empfahl dem SEM, auf Durchsuchungen bei Kindern grundsätzlich zu verzichten und diese bei Erwachsenen nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorzunehmen.

b. Pfeffergel

Mit Ausnahme des Zentrums Juch in Zürich und der Villa Bässlergut, einer Aussenstelle des EVZ Basel für minderjährige Asylsuchende, war das Sicherheitspersonal in allen Unterkünften mit Pfeffergel ausgestattet. Gemäss den beim SEM nachgefragten Statistiken, kam es zwischen 2017 und dem ersten Quartal 2018 vereinzelt zu Einsätzen von Pfeffergel: 8 BAZ Boudry, 8 EVZ Kreuzlingen, 6 EVZ Bern, 5 BAZ Embrach, 3 EVZ Vallorbe, 1 EVZ Altstätten und keine Einsätze in den übrigen Zentren. Die Einsätze von Pfeffergel stützten sich auf das ZAG und die VES.⁵⁵ Nach dem Einsatz wurde vom Sicherheitspersonal jeweils ein Rapport erstellt und das Ereignis in der Rubrik der besonderen Vorkommnisse erfasst. Die Kommission machte in ihrem Bericht auf die gesundheitlichen Risiken aufmerksam und verwies auf die internationalen Vorgaben, wonach der Einsatz von chemischen Reizstoffen nicht in geschlossenen Räumlichkeiten erfolgen sollte⁵⁶ und betroffene Personen nach erfolgtem Einsatz medizinisch zu untersuchen sind.

c. «Besinnungsraum»

Der “Besinnungsraum” soll der Unterbringung von sich akut auffällig verhaltenden Personen bis zum Eintreffen der Polizei dienen und bezweckt gemäss Weisung den Schutz von Dritten, vor sich selber und der Einrichtung (Sachbeschädigungen). Eine interne für alle Zentren gültige dienstliche Weisung des SEM⁵⁷ regelt die Voraussetzungen und Modalitäten der Anwendung. Darin wird unter anderem festgehalten, dass die maximale Aufenthaltszeit zwei Stunden beträgt und die Polizei vor der Unterbringung im “Besinnungsraum” alarmiert werden muss. Die Kommission begrüsst

⁵⁵ Artikel 2 Abs. 1 lit. e ZAG, Artikel 9 Abs. 1 VES.

⁵⁶ Siehe z.B. EGMR (Grand Chamber), CASE OF TALU v. ESTONIA, Ziff. 78, wo der Gerichtshof im konkreten Fall und mit Verweis auf die CPT-Empfehlung, dass chemische Reizstoffe nicht in geschlossenen Räumen verwendet werden sollten, eine Verletzung der EMRK feststellte.

⁵⁷ Vgl. das SEM interne Dokument: SEM, dienstliche Anweisung “Besinnungsraum”.

zwar die interne Weisung, empfahl gleichzeitig die Nutzungsmodalitäten des «Besinnungsraums» stattdessen formell-rechtlich in der EJPD VO unter einem neu zu verfassenden Abschnitt zu den Sicherheits- und Schutzmassnahmen zu regeln.⁵⁸

Ausser dem Zentrum Juch in Zürich und den Zentren in Biasca und Chiasso⁵⁹ verfügten alle besuchten Unterkünfte über mindestens einen “Besinnungsraum”. Während der Berichtsperiode⁶⁰ wurde der “Besinnungsraum” gemäss SEM-Statistiken im EVZ Bern, EVZ Chiasso und in Allschwil nie eingesetzt. Im BAZ Feldreben in Muttenz und im BZ Gubel wurden in zwei Fällen Personen im “Besinnungsraum” platziert. Mit Abstand am häufigsten kam der Besinnungsraum im EVZ Kreuzlingen zum Einsatz (78), gefolgt vom BZ Glaubenberg (37), EVZ Altstätten (34), BAZ Embrach (33), EVZ Basel (32), EVZ Vallorbe (30), BAZ Boudry (29). Gemäss Feststellungen der Kommission wurde der Einsatz des “Besinnungsraums” in den meisten Zentren umfassend, klar und detailliert dokumentiert. Das Personal der Sicherheit war jeweils gut über den Zweck und die Voraussetzungen für die Verwendung des “Besinnungsraums” informiert.

4.7 Disziplinar massnahmen

Im Rahmen der Besuche stellte die Kommission fest, dass das SEM Asylsuchende, die sich nicht an die Anwesenheitspflicht und Ausgangszeiten halten, regelmässig mit Disziplinar massnahmen in der Form des Taschengeldentzugs (meistens während sieben Tagen) oder einem Ausgangsverbot (meistens für einen Tag) sanktioniert. Viele Zentren wenden ausschliesslich diese zwei Arten von Disziplinar massnahmen⁶¹ an. Bei wiederholtem Verstoss gegen die Hausordnung wurden in den verschiedenen Unterkünften die Disziplinar massnahmen meistens verschärft, oft durch eine Kombination der beiden Sanktionen Taschengeldentzug und Ausgangssperre.

⁵⁸ Vgl. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I), S. 2; Auch in ihrem 2014 veröffentlichten Bericht empfahl die Kommission den Zweck und die Nutzung der “Besinnungsräume” in einer formell rechtlichen Grundlage klar festzuhalten und darauf zu achten, dass der “Besinnungsraum” nicht für disziplinarische Zwecke eingesetzt wird, vgl. NKVF, Bericht Bundesunterkünfte 2014, Ziff. 39.

⁵⁹ In Biasca und Chiasso verwendete das Sicherheitspersonal den Eingangsbereich für vergleichbare Schutz- und Sicherheitsmassnahmen (mit Matratze, von der Loge her Sichtkontakt).

⁶⁰ 1. Januar 2017 bis 30. Juni 2018.

⁶¹ Namentlich EVZ Altstätten, EVZ Basel und EVZ Chiasso.

Im Zentrum Juch in Zürich und im BAZ Feldreben in Muttenz wurden regelmässig auch Hausverbote (Ausschluss vom Zentrum) von unter 8 Stunden ausgesprochen.⁶² Eine Rückkehr in das Zentrum vor Ablauf der gesetzten Frist, wurde im Zentrum Juch als Hausfriedensbruch eingestuft und führte zur Benachrichtigung der Polizei. Im Zentrum Glaubenberg wurde häufig, in Embrach gelegentlich, die Nichtzulassung zum gemeinnützigem Beschäftigungsprogramm als weitere Sanktion angewendet. In Bern wurde typischerweise der Entzug von Taschengeld als Disziplinar massnahme eingesetzt.

Zu spät zurückkehrende Asylsuchende wurden im BZ Glaubenberg aufgrund der abgelegenen Lage und der eingeschränkten Erreichbarkeit des Zentrums nur bei einer Verspätung von mehreren Stunden sanktioniert. Auch im BAZ Giffers wurden zu spät zurückkehrende asylsuchende Personen nur bei mehrstündigen Verspätungen sanktioniert. In den übrigen Zentren wurden gemäss den Feststellungen der Kommission Personen regelmässig auch bei kürzeren Verspätungen diszipliniert. Im BAZ Feldreben in Muttenz werden Asylsuchende, die nicht zur korrekten Zeit zurückkehrten, regelmässig erst nach der Essensausgabe ins Zentrum gelassen.

In der Praxis wurden sämtliche Disziplinar massnahmen in einem Register des SEM erfasst und ausser bei Hausverboten in Bern und Zürich mündlich angeordnet. Dies entspricht den Vorgaben der EJPD VO, die vorsieht, dass Disziplinar massnahmen mit Ausnahme des Ausschlusses vom Zentrum für länger als acht Stunden⁶³ und der Zuweisung in ein besonderes Zentrum⁶⁴ (beides kam in der Berichtsperiode nicht vor) mündlich angeordnet werden.⁶⁵ Nur auf Verlangen schriftlich verfügt werden muss die wiederholte oder länger als 24 Stunden dauernde Verweigerung der Ausgangsbewilligung, wovon gemäss Auskunft der Zentren während der Berichtsperiode keine asylsuchende Person Gebrauch machte.

⁶² Das Hausverbot bedeutete im Zentrum Juch beispielsweise, dass während einer bestimmten Zeit (typischerweise 24 Stunden) die betroffene Person das Zentrum nicht betreten und dort nicht essen oder schlafen durfte. Die sanktionierte Person erhielt gemäss Angaben an die NKVF jeweils einen Gutschein für eine Notunterkunft in der Stadt Zürich.

⁶³ Als Ausgangssperre oder Hausverbot bezeichnet.

⁶⁴ Ausgangssperren (Hausverbote) die für länger als 8 Stunden ausgesprochen werden und die Versetzung in ein besonderes Zentrum sind gemäss Verordnung zwingend schriftlich zu verfügen (vgl. Artikel 16f Abs. 1 EJPD VO bzw. Artikel 25 EJPD VO). In der Praxis wurde diese Sanktion gemäss erhaltenen Informationen während der Berichtsperiode nicht angewandt.

⁶⁵ Artikel 16f Abs. 1 EJPD VO bzw. Artikel 25 EJPD VO.

Die Kommission begrüßte die systematische Erfassung von Disziplinarvorfällen. Sie beurteilte auch die neu vorhandene Beschwerdemöglichkeit mittels Formular als grundsätzlich positiv. Nach Ansicht der Kommission setzt eine effektive Beschwerdemöglichkeit jedoch sowohl die mündliche Aufklärung der Asylsuchenden als auch die systematische *schriftliche* Verfügung der Disziplinarmaßnahmen voraus. Die Kommission regte deshalb aus Gründen der Rechtssicherheit an, sämtliche Disziplinarmaßnahmen schriftlich zu verfügen, die betroffene Person anzuhören und über die Gründe und die Dauer der Massnahme sowie über die möglichen Rechtsmittel in einer geeigneten Form und Sprache aufzuklären.⁶⁶ Auch betonte sie, dass Disziplinarmaßnahmen formell und ausschliesslich von der SEM-Leitung der jeweiligen Einrichtung anzuordnen sind.⁶⁷

4.8 Medizinische Grundversorgung/ psychiatrische Versorgung

a. Zugang

Die Kommission überprüfte die Modalitäten für den Zugang zur somatischen und psychiatrischen Versorgung. In der überwiegenden Mehrheit der besuchten Zentren war mindestens wochentags tagsüber Pflegefachpersonal vor Ort anwesend. Das Pflegefachpersonal war für ein systematisch durchgeführtes medizinisches Screening, die sogenannte medizinische Erstinformation (MEI) in der Regel gefolgt von der sogenannten medizinischen Eintrittsuntersuchung (MEU) und die Triage zur Partnerärztin oder zum Partnerarzt des Zentrums (in der Regel ein/e Allgemeinmediziner/in oder ein/ Internist/in) zuständig. Teilweise war das Pflegefachpersonal am Wochenende auf Abruf erreichbar. In mehreren Zentren bot die Partnerärzteschaft des Zentrums Sprechstunden vor Ort an, während in anderen Zentren die Partnerärztin oder der Partnerarzt die Asylsuchenden in der eigenen Praxis empfing. Dabei erfolgte die Überweisung zum Arzt oder Ärztin zwingend über die Pflege-

⁶⁶ Vgl. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I), S. 2.

⁶⁷ Vgl. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I), S. 3. Die entspricht soweit die Kommission feststellen konnte der Praxis, auch wenn die EJPD VO vorsieht, dass diese Kompetenz an die Leitung des privaten Sicherheitspersonals delegiert werden könnte. Die Kommission empfiehlt deshalb die EJPD VO anzupassen.

fachperson (Notfälle ausgenommen). Bei Bedarf überwies die Partnerärztin die Asylsuchenden an externe Fachärztinnen oder Fachärzte oder ins Spital (zweite Triage).

b. Psychiatrische Versorgung

Im Zentrum Juch erhielten Asylsuchende nach einer Überweisung durch die Pflegefachperson Zugang zu einer Psychiaterin oder einem Psychiater, der/die einmal in der Woche das Zentrum besuchte. In den anderen Zentren beschränkte sich der Zugang in der Regel auf Akutsituationen. Grundsätzlich wird mit einer entsprechenden Behandlung aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer meist bis zum Zeitpunkt nach Zuweisung in den Kanton abgewartet. Aus Sicht der Kommission könnten den oftmals schwierigen Situationen durch entsprechende frühzeitige Abklärung präventiv entgegengewirkt werden, was die Situation vor Ort entspannen und das Personal entlasten würde. Die Kommission empfahl dem SEM deshalb, erste Abklärungen bereits beim Eintritt vorzunehmen und psychisch auffällige bzw. traumatisierte Personen, wenn möglich bereits während dem Aufenthalt im Zentrum an geeignete Stellen zu überweisen.

c. Medikamentenabgabe

Die Kommission begrüsst, dass aus Gründen der Sicherheit sowie zum Schutz der Vertraulichkeit die Vorbereitung der Medikamente und die Abgabe von rezeptpflichtigen Medikamenten durch eine medizinische Fachperson in der Regel sichergestellt war. Sie stellte jedoch in einigen Einrichtungen fest, dass rezeptpflichtige Medikamente weiterhin durch das Betreuungspersonal abgegeben werden und empfahl dem SEM, diese Praxis entsprechend anzupassen.⁶⁸

⁶⁸ Vgl. Artikel 24 Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG) vom 15. Dezember 2000, SR 812.21.

4.9 Infrastruktur

Die Kommission beurteilte die Infrastruktur in vielen der besuchten Zentren als veraltet und die Platzverhältnisse als eng. Sie begrüßte daher, dass namentlich in Altstätten, Chiasso, Boudry (Perreux), Zürich und Glaubenberg, die notwendigen Umbauten oder Umzüge bereits in Planung waren. Positiv befand die Kommission ausserdem die Platzverhältnisse im BAZ Bern und BAZ Giffers.

Die Kommission begrüßte auch das verfügbare Angebot an separaten Räumlichkeiten für Frauen wie zum Beispiel im Zentrum Juch, in Feldreben oder Giffers.⁶⁹ In vielen Einrichtungen fehlte es jedoch an Räumen, welche ausschliesslich Frauen vorbehalten waren, was dazu führte, dass sich einzelne Frauen isolierten.⁷⁰ Die Kommission empfahl deshalb Gemeinschaftsräume für Frauen und Kinder einzurichten, soweit es die Platzverhältnisse zulassen, und sonst spezielle Nutzungszeiten für Frauen vorzusehen.

Die Kommission beurteilte die unterirdischen Zivilschutzunterkünfte in Biasca und Stabio aufgrund des fehlenden Zugangs zu Tageslicht sowie der mangelnden Frischluftzufuhr für längere Aufenthalte, insbesondere von Minderjährigen, als ungeeignet und empfahl folglich von der Unterbringung von Minderjährigen in unterirdischen Zivilschutzanlagen abzusehen.

Aus Sicht der Kommission schaffen abschliessbare Zimmer zumindest in geringem Masse Privatsphäre. Sie begrüßte daher die in einigen Zentren bestehenden Schliessmöglichkeiten⁷¹ und empfahl dem SEM die Einführung abschliessbarer Zimmer unter Berücksichtigung der Sicherheit in allen Zentren zu prüfen.⁷²

4.10 Kontakte zur Aussenwelt

Bis zur Aufhebung des allgemeinen Verbots im April 2017 war die Nutzung von Mobiltelefonen in den Zentren des Bundes jeder-

⁶⁹ In Bern informierte die Leitung über solche geplanten Räumlichkeiten.

⁷⁰ Vgl. UNHCR, Neustrukturierung des Asylbereichs, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, August 2017 (zit. im Bericht UNHCR, Empfehlungen Bundesasylzentren), S. 17.

⁷¹ Zentrum Juch, EVZ Bern und BAZ Feldreben.

⁷² Vgl. PERCO, Richtlinien für die Aufnahme von Asylbewerbern für Nationale Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, 2002 (zit. im Bericht PERCO, Richtlinien), Richtlinien 2.6, Prinzip 3.

zeit und überall verboten. Neu dürfen die Asylsuchenden tagsüber ein Handy nutzen. Auch verfügen die meisten Zentren inzwischen über einen drahtlosen Internetzugang. Nach Einschätzung aller Beteiligten, erleichtern beide Massnahmen den asylsuchenden Personen den Kontakt, insbesondere zu Familienmitgliedern sowie den Zugang zu Informationen (Medien). Die geregelte Handy- und Internetnutzung wirkt sich gemäss Rückmeldungen der Verantwortlichen insgesamt auch positiv auf die Sicherheit und das Zusammenleben im Zentrum aus.

Schlussfolgerungen

Die Kommission beurteilte die Unterbringung von Asylsuchenden in den Zentren des Bundes als grundsätzlich menschen- und grundrechtskonform. Gleichzeitig identifizierte sie Verbesserungspotential in mehreren Bereichen. Die Kommission wird 2019 deshalb die Umsetzung der im Gesamtbericht formulierten Empfehlungen überprüfen, insbesondere zu den körperlichen Durchsuchungen, den Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen, zur Identifikation von Opfern von Menschenhandel und anderen vulnerablen Personen, zur Aufenthaltspflicht im Zentrum und den Ausgangszeiten sowie betreffend den Zugang zur medizinischen, insbesondere psychiatrischen Grundversorgung.

Mit der schweizweiten Umsetzung des neuen Asylgesetzes ab 1. März 2019 treten zahlreiche neue Bestimmungen in Kraft, namentlich die damit verbundenen Verordnungen, Weisungen, Leitfäden und Konzepte. Die Kommission wird deshalb ihr Augenmerk auch auf die Umsetzung dieser neuen Bestimmungen richten und überprüfen, ob diese im Einklang mit den menschen- und grundrechtlichen Standards liegen. Schliesslich wird sie auch die Inbetriebnahme des ersten sogenannten Besonderen Zentrums des Bundes im Asylbereich (Besoz) in Les Verrières (NE) verfolgen und die in diesem Bereich eingeführten zusätzlichen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden überprüfen.

Die NKVF im Überblick

5

5.1 Organisation

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

Die Kommission setzt sich folgendermassen zusammen:

- Alberto Achermann, Präsident
- Leo Näf, Vizepräsident
- Giorgio Battaglioni, Vizepräsident
- Daniel Bolomey
- Corinne Devaud-Cornaz
- Philippe Gutmann
- Nadja Künzle
- Thomas Maier
- Helena Neidhart
- Esther Omlin
- Franziska Plüss
- Ursula Klopstein⁷³

5.2 Beobachtende

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

- Prof. Martina Caroni, Prorektorin Lehre und Internationale Beziehungen der Universität Luzern
- Fred Hodel, Integrationsbeauftragter Stadt Thun
- Lea Juillerat, Juristin und Kriminologin
- Barbara Yurkina-Zingg, Migrationsfachfrau mit eidgenössischem Fachausweis
- Thomas Maurer, ehemaliger Oberrichter Kanton Bern

⁷³ Fachärztin für Rechtsmedizin und Dozentin an der Fachhochschule Bern. Neu vom Bundesrat ernannt im September 2018. Die Ernennung erfolgte aufgrund des Rücktritts von Prof. Adriano Previtali während der laufenden Amtszeit.

- Hans Studer, ehemaliger Direktor der Strafanstalt Wauwilermoos
- Dr. med. Joseph Germann, Arzt
- Dr. iur. Dieter von Blarer, Berater und Mediator
- Magdalena Urrejola, Ethnologin und Spezialistin im Migrationsbereich

5.3 Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle der NKVF ist für die Organisation der Kontrolltätigkeiten der Kommission zuständig. Sie stellt die konzeptionelle Vor- und Nachbearbeitung der Kontrollbesuche sicher und fasst 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 Ansprechpartnern.

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

Die Geschäftsstelle verfügt aktuell über 330 Stellenprozent verteilt auf 5 Mitarbeitende und wird jeweils von einer Hochschulpraktikantin oder einem Hochschulpraktikanten unterstützt.

- Sandra Imhof, Geschäftsführerin
- Alexandra Kossin, stellvertretende Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin Monitoring der Rückführungen
- Kelly Bishop, wissenschaftliche Mitarbeiterin Bundesasylzentren (bis Oktober 2018)
- Lukas Heim, wissenschaftliche Begleitung SKMR. Seit Oktober 2018 wissenschaftlicher Mitarbeiter Bundesasylzentren
- Tsedön Khangsar, wissenschaftliche Mitarbeiterin Pilotprojekt Gesundheitsversorgung
- Agnes Meister, administrative Assistentin
- David Wagen-Magnon, Hochschulpraktikant

5.4 Budget

Das Globalbudget der NKVF betrug 2018 Fr. 960'600.-.

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

Anhang

6

Übersicht der im Jahr 2018 von der Kommission abgegebenen Empfehlungen im Bereich der Psychiatrie⁷⁴

⁷⁴ Im Anhang erscheinen nur die von der NKVF abgegebenen Empfehlungen im Bereich der Psychiatrie. Weitere Besuche fanden im Rahmen der thematischen Überprüfungen im Bereich der Bundesasylzentren und der Gesundheitsversorgung im Bereich des Justizvollzugs statt. Die Empfehlungen bezüglich die Bundesasylzentren wurden im Gesamtbericht im Januar 2019 veröffentlicht und werden hier nicht noch einmal aufgeführt. Die Empfehlungen im Bereich der Gesundheitsversorgung werden erst im Herbst 2019 veröffentlicht.

a. Infrastruktur / Unterbringung

- Die Kommission ersucht die zuständigen Behörden, von einer gemeinsamen Unterbringung von Minderjährigen und Erwachsenen abzusehen und nach alternativen Platzierungsmöglichkeiten für minderjährige Patientinnen und Patienten zu suchen. (NKVF-Bericht, PUK Zürich 2018, S. 5)
- Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, Alternativen zur Unterbringung von Minderjährigen in der Einrichtung zu schaffen. (NKVF-Bericht, Cery 2018, S. 5)
- Die Kommission empfiehlt, eine geschlechterspezifische Trennung der Duschen vorzusehen. (NKVF-Bericht, PUK Zürich 2018, S. 5)
- Aufgrund der geschlechterdurchmischten Unterbringung in einzelnen Abteilungen (siehe S. 10 Bericht) und zur Wahrung der Privatsphäre empfiehlt die Kommission, die Einrichtung einer Schliessmöglichkeit für die Zimmer zu prüfen. (NKVF-Bericht, PUK Zürich 2018, S. 6)
- Die Kommission stuft diese Situation als problematisch ein und empfiehlt der Leitung, eine behindertengerechte Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. (NKVF-Bericht, PUK Zürich 2018, S. 6)
- Die Kommission regt an, die Lüftung in den Isolationszimmern zu überprüfen und ggf. notwendige Massnahmen zu treffen, um die Lüftungsprobleme zu beheben. (NKVF-Bericht, PUK Zürich 2018, S. 6)
- Die Kommission empfiehlt der Leitung, vom Einsatz der Urinflaschen grundsätzlich abzusehen und den Patientinnen und Patienten den ständigen Toilettenzugang zu ermöglichen. (NKVF-Bericht, PUK Zürich 2018, S. 6)
- Die Kommission empfiehlt der Leitung, Massnahmen zu treffen, um den Aussenbereich für bewegungseingeschränkte Patientinnen und Patienten zugänglich zu machen. (NKVF-Bericht, PUK Zürich 2018, S. 7)
- Die Kommission empfiehlt der Einrichtung, den Einsatz von Urinflaschen zu vermeiden und den Patientinnen und Patienten in Isolierung Zugang zu den Toiletten zu gewähren. (NKVF-Bericht, HUG 2018, S. 5)

b. Anwendung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen

- Die Kommission empfiehlt der Einrichtung, anstelle von Isolierungen von über 24 Stunden alternative Massnahmen zu ergreifen. Ausserdem erachtet sie Isolierungsmassnahmen im psychiatrischen Dienst für ältere Menschen als problematisch, vor allem bei Patientinnen und Patienten mit degenerativen Krankheiten. (NKVF-Bericht, Cery 2018, S. 8)
- Im Lichte der internationalen Standards erachtet die Kommission den Einsatz privater Sicherheitskräfte, die zur Ausübung physischen Zwangs ermächtigt sind, für die Überwachung von Patientinnen und Patienten in der Psychiatrie als problematisch. Auf jeden Fall müssen diese Überwachungsmassnahmen als bewegungseinschränkende Massnahmen festgehalten und formell verfügt werden. (NKVF-Bericht, Cery 2018, S. 9)
- Die Kommission empfiehlt, dass Isolierungsmassnahmen gestützt auf die Artikel 438 bzw. 383 und 384 ZGB formell verfügt werden. (NKVF-Bericht, Cery 2018, S. 8)
- Obwohl eine Klingelmatte auch eine Massnahme zum Schutz der Patientin oder des Patienten ist, ist die Kommission der Ansicht, dass sämtliche Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit einer Patientin oder eines Patienten aus Gründen der Nachvollziehbarkeit grundsätzlich festgehalten und mindestens einmal formell verfügt werden müssen. (NKVF-Bericht, Cery 2018, S. 9)

c. Behandlung

- Die Kommission ist der Auffassung, dass der Ermessensspielraum für das Pflegepersonal zu gross war und empfiehlt der PUK-Leitung, die Vorgaben bezüglich der Abgabe von Reservemedikationen entsprechend zu überprüfen und das Verfahren klar zu regeln. (NKVF-Bericht, PUK Zürich 2018, S. 7)
- Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass praktisch alle Patientinnen und Patienten, bei denen eine fürsorgerische Unterbringung angeordnet wurde, über einen Behandlungsplan verfügen. Sie erinnert jedoch daran, dass gemäss den einschlägigen geltenden Gesetzesbestimmungen für

jede Patientin und jeden Patienten ab Eintritt ein persönlicher und anpassbarer Behandlungsplan vorliegen sollte, in dem die medikamentösen Behandlungen und therapeutischen Ziele aufgeführt sind und aktualisiert werden und welcher der betroffenen Person oder deren Vertrauensperson zur Zustimmung unterbreitet wird. Die betroffene Person oder die Vertrauensperson muss mit ihrer Unterschrift bestätigen, dass sie dem Behandlungsplan zustimmt oder ihn ablehnt. (NKVF-Bericht, Cery 2018, S. 7)

- Die Kommission weist darauf hin, dass Behandlungen ohne Zustimmung festgehalten und im Sinne von Artikel 434 Absatz 2 ZGB schriftlich verfügt werden müssen. Wenn im Behandlungsplan jedoch eine stetige medikamentöse Behandlung vorgesehen ist, so genügt gemäss der Kommission eine einzige Verfügung. (NKVF-Bericht, Cery 2018, S. 7)
- Die Kommission empfiehlt der Leitung der Einrichtung, systematisch ab Eintritt einen persönlichen und anpassbaren Behandlungsplan zu erstellen, in dem die medikamentösen Behandlungen und therapeutischen Ziele festgehalten sind und aktualisiert werden und der der betroffenen Person oder ihrer Vertrauensperson zur Zustimmung unterbreitet wird. Die betroffene Person oder die Vertrauensperson muss mit ihrer Unterschrift bestätigen, dass sie dem Behandlungsplan zustimmt oder ihn ablehnt. (NKVF-Bericht, HUG 2018, S. 6)
- Die Kommission legt der Einrichtung nahe, ihre Verfahren für alle relevanten Dienste zu vereinheitlichen. Sie weist darauf hin, dass Behandlungen ohne Zustimmung festgehalten und im Sinne von Artikel 434 Absatz 2 ZGB schriftlich verfügt werden müssen. Wenn im Behandlungsplan jedoch eine stetige medikamentöse Behandlung vorgesehen ist, so genügt gemäss der Kommission eine einzige Verfügung. (NKVF-Bericht, HUG 2018, S. 7)

d. Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit

- Die Kommission stellte mit Zufriedenheit fest, dass für die Anordnung von medizinischen Massnahmen ohne Zustimmung eine formelle Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung und ausführlicher Begründung vorlag. Bewegungseinschränkende Massnahmen werden hingegen nicht formell verfügt.

Die Kommission empfiehlt, bewegungseinschränkende Massnahmen formell gemäss Art. 438 respektive Art. 383 bzw. 384 ZGB zu verfügen. (NKVF-Bericht, PUK Zürich 2018, S. 9)

- Die Kommission begrüsst, dass die PUK-Leitung die grundsätzliche Haltung vertritt, auf Fixierungen möglichst zu verzichten. Nichtsdestotrotz ist die Zahl der Fixierungen nach wie vor bedeutend. Die Kommission empfiehlt der Leitung deshalb, wenn immer möglich, auf eine Fixierung zu verzichten und alternative Methoden zur Deeskalation einzusetzen. (NKVF-Bericht, PUK Zürich 2018, S. 9)
- Die Kommission empfiehlt, Isolationen als bewegungseinschränkende Massnahmen mit einer Rechtsmittelbelehrung formell im Vorfeld zu verfügen und Beschwerdemöglichkeiten vorzusehen. (NKVF-Bericht, PUK Zürich 2018, S. 9)
- Die Kommission empfiehlt der Einrichtung, in einem Dokument den Zweck und die Einzelheiten der verschiedenen freiheitsbeschränkenden Massnahmen, die in der Einrichtung eingesetzt werden, zu präzisieren. Zudem empfiehlt sie, sämtliche bewegungseinschränkende Massnahmen, die nach den Artikeln 438 bzw. 384 ZGB formell verfügt werden müssen, festzuhalten. (NKVF-Bericht, HUG 2018, S. 7)
- Die Kommission begrüsst die Haltung der Einrichtung, den Einsatz von Fixierungen auf das Minimum zu verringern. (NKVF-Bericht, HUG 2018, S. 7)
- Angesichts der relativ hohen Anzahl von Isolierungen, empfiehlt die Kommission der Einrichtung anstelle von Isolierungen von über 24 Stunden alternative Massnahmen zu ergreifen. Ausserdem erachtet sie Isolierungsmassnahmen gegenüber Patientinnen und Patienten mit schweren kognitiven Störungen als besonders problematisch. (NKVF-Bericht, HUG 2018, S. 8)
- Die Kommission empfiehlt der Einrichtung eine spezifische Weisung zur Platzierung und Unterbringung im Isolationszimmer zu erarbeiten (NKVF-Bericht, HUG 2018, S. 8)

e. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

- Die Kommission empfiehlt der PUK, einheitliche Vorschriften bezüglich Ablauf zu erlassen und ein Register für die Polizeieinsätze sowie für die sich im Rahmen solcher Einsätze ereigneten Läsionen zu schaffen. (NKVF-Bericht, PUK Zürich 2018, S. 10)

- Die Kommission ist der Auffassung, dass der Einsatz privater Sicherheitskräfte zur Ruhigstellung erregter Patientinnen und Patienten auf die schwersten Fälle beschränkt werden sollte, in denen das medizinische Personal der Einrichtung unmittelbar bedroht ist. Zudem sollten nur Personen, die eine geeignete Ausbildung auf dem Gebiet der Psychiatrie absolviert haben, solche Eingriffe durchführen dürfen. Die Kommission hinterfragt hingegen, ob das Sicherheitspersonal in einer psychiatrischen Einrichtung tatsächlich mit Handschellen, Schlagstöcken und Pfeffergel ausgerüstet werden muss und empfiehlt der Einrichtung, ihre Politik diesbezüglich zu überdenken. (NKVF-Bericht, Cery 2018, S. 10)
- Aus Gründen der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit empfiehlt die Kommission, die Einsätze der Polizei in der Einrichtung festzuhalten. Ferner empfiehlt die Kommission der Einrichtung, in einem spezifischen Register, das den zuständigen Behörden zur Kenntnis zu bringen ist, sämtliche festgestellten traumatischen Läsionen zu erfassen. (NKVF-Bericht, Cery 2018, S. 11)
- Die Kommission ist der Auffassung, dass nur Personen mit einer geeigneten Ausbildung auf dem Gebiet der Psychiatrie erregte Patientinnen und Patienten ruhigstellen dürfen sollten. Der Einsatz privater Sicherheitskräfte zur Ruhigstellung erregter Patientinnen und Patienten sollte auf die schwersten Fälle beschränkt werden, in denen das medizinische Personal der Einrichtung unmittelbar bedroht ist. Die Kommission hinterfragt hingegen, ob das Sicherheitspersonal in einer psychiatrischen Einrichtung tatsächlich mit Handschellen und Schlagstöcken ausgerüstet werden muss und empfiehlt der Einrichtung, ihre Politik diesbezüglich zu überdenken. (NKVF-Bericht, HUG 2018, S. 9)
- Aus Gründen der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit empfiehlt die Kommission, die Einsätze der Polizei in der Einrichtung festzuhalten. Ferner empfiehlt die Kommission der Einrichtung, in einem spezifischen Register, das den zuständigen Behörden zur Kenntnis zu bringen ist, sämtliche festgestellten traumatischen Läsionen zu erfassen. (NKVF-Bericht, HUG 2018, S. 9)

