



Tätigkeitsbericht  
Nationale Kommission zur  
Verhütung von Folter (NKVF)

---

# 2010

---



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)

<b>Vorwort des Präsidenten</b>	3
<b>1. Zusammensetzung, Organisation und Arbeitsweise der Kommission</b>	7
<b>2. Strategie der Kommission und Zielsetzungen</b>	10
<b>3. Aktivitäten 2010</b>	13
<b>4. Kontakte auf nationaler und internationaler Ebene</b>	23
<b>5. Jahresrechnung 2010</b>	28

## Vorwort des Präsidenten

Der erste Tätigkeitsbericht einer jeden neuen Einrichtung gilt gemeinhin als Meilenstein. Ohne die Tragweite dieses Etappenziels schmälern zu wollen, ist ihm dennoch keine allzu grosse Bedeutung beizumessen. Der erste Tätigkeitsbericht beschränkt sich naturgemäss auf das Skizzieren der angetroffenen Herausforderungen, masst sich aber keinesfalls an, diese abschliessend zu erfassen oder gar zu lösen.

Auf die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) trifft dieser Umstand umso mehr zu, als sie ihre operationelle Tätigkeit mangels eines Sekretariats, das es in der Anfangszeit aufzubauen galt, erst Mitte Mai 2010 effektiv aufnehmen konnte. Zur effizienteren Bearbeitung allfälliger dringender Anfragen wurden denn auch unverzüglich ein Präsident sowie ein Vizepräsident und eine Vizepräsidentin eingesetzt.

Vor diesem Hintergrund erhebt der vorliegende Tätigkeitsbericht 2010 keinen Anspruch darauf, allgemeine, schweizweit geltende Empfehlungen im Bereich des Freiheitsentzugs abzugeben.

In erster Linie gilt es, die Schaffung unseres nationalen Instruments zur Kontrolle der Orte des Freiheitsentzugs darzustellen. Anlässlich der Vernehmlassung zur Ratifizierung des Fakultativprotokolls durch unser

Parlament hatte sich eine überwältigende Mehrheit der Teilnehmenden für die unverzügliche Umsetzung auf Landesebene ausgesprochen.

Der Nutzen einer solchen Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter ist nicht von der Hand zu weisen: Die regelmässige Überprüfung der Haftumstände und die daraus abgeleiteten Empfehlungen kommen den Personen im Freiheitsentzug zugute, und die neutrale Beurteilung durch kantons- und bundesverwaltungsferne Stellen sind für die Leiterinnen und Leiter der betroffenen Anstalten sehr nützlich, während die einheitlichen Vorschläge und Richtlinien schweizweit zur Harmonisierung des kantonalen Straf- und Massnahmenvollzugs beitragen.

Noch ist kein Rückblick auf die vom Gesetzgeber beschlossene Zusammensetzung und Funktionsweise der Kommission möglich. Die Beantwortung dieser auch künftig wesentlichen Fragen bedingt eine mindestens zwei- bis dreijährige Tätigkeitsdauer sowie den Vergleich mit anders aufgebauten nationalen Mechanismen in anderen Staaten.

In Anbetracht ihres eher heiklen Mandats zog es die Kommission vor, in einem ersten Schritt die direkt betroffenen Behörden umfassend über ihre Aufgaben und Befugnisse aufzuklären.

Auch wenn der Name der Kommission, insbesondere die Bezeichnung Kommission «zur Verhütung von Folter», unter Umständen Reaktionen auslösen könnte, die einem konstruktiven Dialog entgegenstehen könnten, war der Empfang insbesondere in den Kantonen jedes Mal positiv und der Austausch erfreulich. Paradoxerweise übertrafen die Erwartungen häufig die ursprünglich festgelegten Aufgaben der Kommission. So wurde z.B. mehrfach der Wunsch geäussert, die NKVF solle auch geschlossene Anstalten für alte Menschen in der Schweiz besuchen.

Im übrigen wurde verschiedentlich gewünscht, künftig solle die Kommission nicht nur bei der Ausarbeitung der verschiedenen Reglements-

und Gesetzestexte angehört, sondern direkt in die Arbeiten der verschiedenen kantonalen Freiheitsentzugsanstalten einbezogen werden.

2011 wird die Kommission folgende Prioritäten verfolgen:

Anwendung von Art. 59 Abs. 3 StGB (Stationäre therapeutische Massnahmen in einer Strafanstalt) und Art. 64 StGB (Verwahrung)

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Qualität der therapeutischen Massnahmen im ordentlichen Vollzug allzu häufig unzureichend ist. Im Übrigen haben die ausgesprochen strikten Sicherheitsmassnahmen gegenüber Verwahrten in der Schweiz eine Einzelhaft zur Folge, die den psychischen Zustand der Betroffenen nur noch verschlimmern kann. Die Kommission möchte diese Problematik, die heute mindestens 5% der schweizerischen Gefängnispopulation betrifft, entsprechend besser einkreisen.

Allgemeine Haft- und Ausschaffungsbedingungen für illegal anwesende Ausländer

Die Kommission hat den Eindruck gewonnen, dass Ausländer in administrativer Ausschaffungshaft paradoxerweise bisweilen strengeren Haftbedingungen unterworfen sind als Personen im Strafvollzug oder in Untersuchungshaft. Dieser Umstand verdient eine gründlichere Analyse.

Die Kommission war bei mehreren Ausschaffungsflügen Level 4 zugegen und ist der Meinung, dass die allgemeinen Sicherheitsbedingungen während dieser Flüge zu überdenken seien. Daneben hält sie eine Regelung der zahlreichen medizinischen Aspekte solcher Rückführungen für unumgänglich: Es braucht klaren Richtlinien, die gemeinsam mit den begleitenden Ärztinnen und Ärzten zu erarbeiten sind.

Obwohl die Kommission mittlerweile operationell voll funktionsfähig ist, gibt es dennoch viele Fragen und Herausforderungen anzugehen. Die meisten Kommissionsmitglieder sind beruflich stark eingebunden, was die Verfügbarkeit für die oft mehrtägigen Besuche manchmal

erschwert. Hinzu kommt, dass einige Mitglieder im Bereich des Freiheitsentzugs in der Schweiz tätig sind und waren – weshalb sie auch für die Kommissionstätigkeit ausgewählt wurden. Dies kann öfters dazu führen, dass ein Mitglied in den Ausstand treten muss, weil seine berufliche Vorgeschichte mehr oder weniger direkt mit den zu besuchenden Anstalten verknüpft ist. Dasselbe ist auch der Fall, wenn sich in der Vergangenheit besonders enge Freundschaften mit den heutigen Leiterinnen und Leitern dieser Anstalten ergeben haben.

Entsprechend käme als Lösungsansatz der fallweise Beizug externer Fachleute in Frage. Art. 7 Abs. 3 des einschlägigen Bundesgesetzes sieht diese Möglichkeit im Übrigen ausdrücklich vor. Allerdings stellt sich dabei die Frage der überaus bescheidenen finanziellen Mittel, die der Kommission zur Verfügung stehen. In der Tat reicht das Budget nicht einmal aus, um die ursprünglich in der Botschaft des Bundesrates vorgesehenen Aufgaben, d.h. 20 bis 30 Anstaltsbesuche pro Jahr, vollumfänglich zu erfüllen.

Jean-Pierre Restellini, Präsident  
24. Februar 2011

# Zusammensetzung, Organisation und Arbeitsweise der Kommission

---

## 1

Die Kommission hat sich im ersten Halbjahr 2010 konstituiert. Im Juni 2010 wurde ein Ausschuss bestehend aus Präsident, Vize-Präsidentin und Vize-Präsident geschaffen, der in enger Zusammenarbeit mit dem Sekretariat die operativen Geschäfte der Kommission leitet.

Seit Anfang Juni 2010 verfügt die Kommission auch über ein ständiges Sekretariat, bestehend aus einer Leiterin und einer administrativen Assistentin.

Die Kommission hielt 2010 vier Plenarversammlungen, eine Ausbildungsveranstaltung und eine Strategieretraite ab. Seit Juni 2010 führte der Ausschuss der Kommission eine monatliche Sitzung mit der Leiterin des Sekretariates durch.

## Zusammensetzung

### Präsidium und Ausschuss

- Jean-Pierre Restellini ist Arzt und Jurist und Schweizer Vertreter im Antifolterausschuss des Europarates.
- Dr. iur. Marco Mona, Vize-Präsident ist Anwalt in Zürich.
- Elisabeth Baumgartner, Vize-Präsidentin ist Anwältin und Völkerrechtlerin und arbeitet bei der Stiftung swisspeace.

### Die Mitglieder

- Prof. Dr. iur. Alberto Achermann unterrichtet Migrationsrecht an der Universität Bern und ist in Bern als Anwalt tätig.
- Esther Alder ist Sozialarbeiterin aus Genf und ehemalige Präsidentin der Aufsichtskommission über Gefängnisse des Genfer Grossrates.
- Dr. iur. Léon Borer, ehemaliger Polizeikommandant im Kanton Aargau (1979-2008), Sicherheitsberater (seit 2008)
- Claudine Haenni Dale ist Beraterin für Menschenrechte und humanitäre Politik in Genf.



- Stéphanie Heiz-Ledesma ist Psychologin und Kriminologin im Kanton Genf.
- Dr. iur. Alex Pedrazzini ist ehemaliger Regierungsrat im Kanton Tessin.
- Franziska Plüss ist Juristin und Oberrichterin im Kanton Aargau.
- Dr. med. Thomas Maier ist Psychiater und Leiter der Psychiatrischen Dienste des Kantons St. Gallen.
- André Vallotton ist Experte im Bereich Strafvollzug aus dem Kanton Waadt.

#### Das Sekretariat

- Sandra Imhof, Leiterin
- Kaja Heberlein, Administrative Assistentin

# Strategie der Kommission und Zielsetzungen

---

## 2

Gemäss dem im Bundesgesetz zur Verhütung von Folter verankerten Auftrag setzt sich die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter für einen schweizweit menschenrechtlich konformen Freiheitsentzug ein. Mittels regelmässiger Besuche an Orten, wo Menschen die Freiheit entzogen ist, wendet sich die Kommission gegen jegliche Form von Misshandlung oder schlechter Behandlung und setzt sich somit präventiv für die Rechte von Personen im Freiheitsentzug ein.

Um dieses Ziel zu erreichen setzt die Kommission auf einen ständigen und konstruktiven Dialog und Austausch mit den zuständigen Bundes- und Kantonsbehörden, mit denen sie aktiv zusammenarbeitet. Die Kommission pflegt aber auch den Kontakt zur Politik sowie zu sämtlichen Akteuren in der Zivilgesellschaft, welche im Bereich des Freiheitsentzuges aktiv sind. Dabei wahrt sie ihre ständige Unabhängigkeit.

Die Kommission verfügt über keinerlei Weisungsbefugnisse und gibt lediglich Empfehlungen ab. Damit ihre Anliegen im Bereich des Freiheitsentzuges gesellschaftspolitisch diskutiert werden, setzt die Kommission auf eine aktive Kommunikation zu prioritären Themen, die von öffentlichem Interesse sind. Dabei geht es ihr in erster Linie darum, ihren gesetzlich verankerten Informations- und Sensibilisierungsauftrag wahrzunehmen.

Die Kommission pflegt auch engen Kontakt zu internationalen und regionalen Akteuren im Bereich der Folterprävention. Im Vordergrund stehen hier insbesondere die Kontakte zum Unterausschuss zur Verhütung von Folter der UNO (SPT), offizielles Vertragsorgan des Fakultativprotokolls zur Verhütung von Folter, zum UN-Antifolterausschuss (CAT) und zum Antifolterausschuss des Europarates (CPT). Bei dieser Zusammenarbeit geht es der NKVF primär um einen Informationss Austausch mit dem mittelfristigen Ziel, die Koordination der Aktivitäten unter den verschiedenen Folterpräventionsorganen zu verbessern.

Mittelfristig möchte die Kommission mit ihrer Arbeit einen Beitrag zur Erarbeitung wertvoller Standards leisten sowie den Behörden für sämtliche Bereiche des Freiheitsentzuges praxisorientiertes Wissen liefern.

# Aktivitäten 2010

---

## 3

Nebst den ersten Besuchen und anderen operativen Tätigkeiten, die im Folgenden ausführlicher behandelt werden, war die Kommission 2010 insbesondere mit ihrer Konstituierung sowie dem Aufbau der administrativen und logistischen Strukturen beschäftigt, welche ihr Funktionieren garantieren sollen.

### **3.1. Konstituierung und Aufbau der Kommission**

Es wurden wichtige Grundlagendokumente erarbeitet. Die Kommission verabschiedete ein zweisprachiges Geschäftsreglement und definierte eine Berichtsstruktur sowie ein Berichterstattungsverfahren an die Kantone. Auch wurden erste methodische Ansätze für die Durchführung der Besuche in verschiedenen Einrichtungen geschaffen, die ständig weiterentwickelt werden.

Im Herbst 2010 wurde ein Strategie-Workshop durchgeführt. Die Kommission setzte sich mit Fragen bezüglich Vision, Auftrag und Zielsetzung auseinander und erarbeitete eine mittelfristige Planung. Der Anlass trug wesentlich zur Klärung der Rollen und Aufgabenteilung der verschiedenen Organe in der Kommission bei.

### **3.2. Aufbau der Aussenkontakte**

In ihrem ersten Geschäftsjahr legte die Kommission den Schwerpunkt darauf, ihren Auftrag zu erklären und bekannt zu machen, wobei die Kontakte zu den Kantonen Priorität genossen. Da der Strafvollzug in die Kompetenz der Kantone fällt, sind sie die wichtigsten Ansprechpartner für die Kommission. Ziel ist es deshalb, bis Mitte 2011 in allen 26 Kantonen einen Antrittsbesuch durchzuführen, um den kantonalen Behörden, die in den Bereichen Strafvollzug, Polizei und Psychiatrie tätig sind, den Auftrag und die Prioritäten der Kommission näherzubringen. Alle Kantone erhielten ein Schreiben, in dem die Kommission vorgestellt wurde, mit der expliziten Bitte um Zustellung sämtlicher Informationen über alle Anstalten und Institu-

tionen, welche in die Zuständigkeit der Kommission fallen, und die dazugehörigen gesetzlichen Grundlagen.

Diese Besuche wurden 2010 in den Kantonen Bern, Genf, Luzern, St. Gallen, Thurgau, Waadt, Wallis und Zürich durchgeführt. Neben Kontakten zu kantonalen Behörden gab es auch erste Konsultationen mit eidgenössischen Behörden, insbesondere mit dem Bundesamt für Migration, sowie mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, die im Bereich Menschenrechtsschutz und Strafvollzug tätig sind.

Im Laufe des Jahres wurde auch eine Medienstrategie erarbeitet und die Kommission legte Wert darauf, durch verschiedene Medienauftritte ihr Mandat und ihre Arbeit auch einem breiteren Publikum vorzustellen.

### **3.3. Besuche an Orten des Freiheitsentzuges**

Die Kommission nahm 2010 bereits ihre operationelle Tätigkeit auf und besuchte insgesamt 11 Haftanstalten und Einrichtungen, die unter ihren Auftrag fallen. Daneben begleiteten Kommissionsmitglieder punktuell Level 4 Ausschaffungen.

#### 1. Kanton Wallis

Im Mai 2010 führte eine Delegation der Kommission an zwei Tagen unter der Leitung von Dr. Léon Borer einen Besuch im Ausschaffungszentrum in Granges sowie im Untersuchungsgefängnis und dem Polizeiposten in Brig durch.

#### 2. Kanton Bern

Im Juni 2010 besuchte eine Delegation der Kommission während zwei Tagen unter der Leitung von Vize-Präsidentin Elisabeth Baumgartner die Anstalten in Hindelbank, die einzige Vollzugsanstalt für Frauen der Deutschschweizer Strafvollzugskonkordate. Das Augenmerk der Kommission lag auf der Situation von verwahrten Personen und Personen im Massnahmenvollzug.

### 3. Kanton Thurgau

Im November 2010 leitete Dr. Thomas Maier einen eintägigen Besuch der Kommission in der Klinik Münsterlingen.

### 4. Kanton Zürich

Im Dezember 2010 wurden im Kanton Zürich verschiedene Einrichtungen besucht. Die Delegation wurde von Vize-Präsident Dr. Marco Mona geleitet und der Besuch erfolgte über zwei Tage. Schwerpunkt des Besuches waren die Ausschaffungs- und Untersuchungsgefängnisse des Flughafengefängnisses Zürich. Ausserdem wurden zwei Regionalwachen (Industrie, Zürich 5 und Oerlikon, Zürich 11) und die Ausnüchterungszelle der Stadtpolizei Zürich besucht.

Die Kommission besuchte gleichzeitig zwei Einrichtungen des Bundes: Die Grenzwachtkorps und das ‚Inadmissible Zentrum‘ im Flughafen Zürich.

### 5. Begleitung von Ausschaffungsflügen

Eine weitere Priorität räumte die Kommission der punktuellen Begleitung von Level 4 Ausschaffungsflügen ein und begleitete 2010 insgesamt zwei Flüge. Der erste Flug hatte eine europäische Destination und erfolgte im Rahmen des Schengener Grenzkodex<sup>1</sup>, der zweite Flug nach Afrika erfolgte im Rahmen der im Ausländergesetz vorgesehenen Zwangsmassnahmen<sup>2</sup>. Der Bericht der Kommission über die Begleitung von Ausschaffungsflügen ist noch in Ausarbeitung und wurde dem Bundesamt für Migration noch nicht präsentiert, weshalb an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen wird.

---

<sup>1</sup> Schengener Grenzkodex, ABI L 105 vom 13.04.200, Fassung gemäss Art. 2 des BB vom 13. Juni 2008 über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme des Schengener Grenzkodex, in Kraft seit 12. Dez. 2008 (AS 2008 5629 5405 Art. 2 Bst. b; BBl 2007 7937); SR 142.20, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Art. 64 ff.

<sup>2</sup> SR 142.20, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Art. 69 ff.



### 3.4. Berichterstattung

Die Kommission hat ein spezifisches Verfahren für ihre Berichterstattung erarbeitet, das eine nachhaltige Umsetzung ihrer Empfehlungen gewährleisten und den konstruktiven Dialog mit den kantonalen Behörden fördern soll.

Das Verfahren beinhaltet folgende Etappen:

- Im Anschluss an den Besuch der Kommission erfolgt eine kurze mündliche Berichterstattung an die jeweilige Anstaltsleitung.
- Ein erster Berichtsentwurf mit den wesentlichen Beobachtungen der Delegation wird in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat erarbeitet und von der Plenarversammlung verabschiedet.
- Der Inhalt des Berichtes wird den kantonalen Behörden im Rahmen eines Treffens kurz vorgestellt. Dabei werden allfällige Unklarheiten geklärt, Ergänzungen und teilweise Korrekturen angebracht. Dieses Treffen gibt den Behörden die Möglichkeit erstmals zum Inhalt des Berichtes Stellung zu nehmen.
- Im Anschluss an dieses Treffen wird ein definitiver Berichtsentwurf erarbeitet, der zur Kenntnisnahme dem jeweiligen Regierungsrat zugestellt wird. Dieser verfügt nun über zwei Monate, um eine schriftliche Stellungnahme zu erarbeiten.
- Der Bericht wird erst nach Ablauf dieser Frist auf der Website der Kommission veröffentlicht.

### 3.5. Erste Erkenntnisse und Empfehlungen

Die Kommission hat im Rahmen der von ihr durchgeführten Besuche an Orten des Freiheitsentzuges erste Erkenntnisse gesammelt, auf die im Folgenden kurz eingegangen wird. Es handelt sich nicht um abschliessende Feststellungen und die Kommission behält sich vor, die Empfehlungen und Feststellungen gegebenenfalls anzupassen.

### 3.5.1. Haftbedingungen im Bereich der Ausschaffungshaft

Die Kommission hat zwei Einrichtungen im Bereich der Ausschaffungshaft in den Kantonen Wallis und Zürich besucht. In beiden Einrichtungen hat sie das Haftregime als zu streng eingestuft und festgestellt, dass die Haftbedingungen den Bestimmungen von Art. 81 Abs. 2 des Ausländergesetzes (AuG) nicht gerecht werden, wonach Ausländerinnen und Ausländer, die sich in Ausschaffungshaft befinden, von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug gesondert unterzubringen sind und Anrecht auf geeignete Beschäftigung haben. Die Ausschaffungshaft sollte sich klar vom Strafvollzug abgrenzen – es gelten erleichterte Haftbedingungen.

Im Kanton Wallis war zudem die Trennung von weiblichen Ausschaffungs- und Untersuchungshäftlingen nicht gewährleistet, da in Granges nur männliche Ausschaffungshäftlinge untergebracht werden können und Frauen deshalb in den Untersuchungsgefängnissen von Brig und Martigny festgehalten werden. Im Ausschaffungsgefängnis wurde festgestellt, dass die Sicherheitsmassnahmen, insbesondere Fesselungen bei Arztbesuchen, teilweise übertriebene Anwendung finden. Neben den unangemessenen Sicherheitsvorschriften wurde zudem beanstandet, dass den Insassen keine angemessene Beschäftigung angeboten wird, was aufgrund der teilweise sehr langen Haftdauer und der Ungewissheit über die Zukunft starken Stress und psychische Probleme verursacht. Die Insassen verfügen über ungenügende Privatsphäre (z.B. auch nicht während Telefongesprächen<sup>3)</sup>).

Im Flughafengefängnis Zürich, Abteilung Ausschaffungshaft wurde insbesondere die begrenzte Bewegungsfreiheit der Insassen sowie die hohen Sicherheitsmassnahmen für diese Form von Administrativhaft beanstandet. Vor dem Hintergrund, dass die Haftdauer tendenziell steigend ist, sollten die Freiheitsbeschränkungen gemäss Bundesgericht

---

<sup>3)</sup> Ausländerrechtlich Inhaftierte haben Anspruch auf freien Telefonverkehr auf eigene Kosten (BGE 122 II 299 E. 6b).

eigentlich weniger einschneidend sein.<sup>4</sup>

**In beiden Einrichtungen hat die Kommission deshalb Empfehlungen zur Lockerung der Haftbedingungen sowie der Sicherheitsmassnahmen abgegeben und die Schaffung eines geeigneten Beschäftigungs- und Sportangebotes angeregt. Zudem wurde im Kanton Wallis die klare Trennung von Untersuchungs- und Ausschaffungshäftlingen empfohlen.**

### **3.5.2. Ungenügende Koordination zwischen den medizinischen Verantwortlichen bei Ausschaffungsflügen Level 4**

Die Kommission konnte beobachten, dass die Koordination zwischen den behandelnden Ärzten von Ausschaffungshäftlingen und den Ärztinnen und Ärzten, die die Flüge begleiten, ungenügend ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die den Ausschaffungsflug begleitenden Ärztinnen und Ärzte vorgängig keinen Zugang zu den Patientenakten haben und dadurch über allfällige Risikofaktoren einiger Häftlinge nicht umfassend informiert sind. Die Kommission ist der Ansicht, dass dieses Koordinationsproblem rasch gelöst werden sollte.

### **3.5.3. Verwahrung und Massnahmenvollzug nach Artikel 59 Abs. 3 und 64 StGB**

Anlässlich ihres Besuchs der Anstalten Hindelbank setzte sich die Kommission insbesondere mit den Haftbedingungen von Verwahrungshäftlingen auseinander. Sie stellte dabei fest, dass die Therapieangebote für die Insassinnen begrenzt sind und bemängelte insbesondere die Tatsache, dass therapeutische Sprechstunden zum Teil durch Gitterstäbe geführt werden. Nach Ansicht der Kommission wird der Therapieerfolg durch diese übertriebene Sicherheits-

---

<sup>4</sup> BGE 2C\_169/2008 Erw. 4.6.3.

massnahme stark beeinträchtigt, da der Aufbau eines persönlichen Vertrauensverhältnisses zwischen der Patientin und der Therapeutin, dem Therapeuten kaum möglich ist.

Weiter beanstandete die Kommission, dass die Verwahrten unter strengsten Bedingungen isoliert werden und ihnen der soziale Kontakt verwehrt wird. Die Kommission konnte für diese Isolation keine stichhaltigen Gründe ermitteln und vertritt deshalb die Ansicht, dass dies aus menschlicher, rechtlicher und medizinischer Sicht nicht zu rechtfertigen ist. **Die Kommission forderte in ihren Empfehlungen deshalb mehr menschliche Kontakte und eine sorgfältige Abwägung der Risiken und Sicherheitsmassnahmen.**

Betreffend den Vollzug von stationären therapeutischen Massnahmen im Sinne der Art. 59 Abs. 3 und Art. 64 StGB stellte die Kommission fest, dass viele Insassen ohne Therapieerfolg und deshalb ohne Perspektive auf unbestimmte Zeit unter ungeeigneten Bedingungen festgehalten werden. Die Kommission befürchtet, dass das beschränkte Therapieangebot in einer Strafvollzugsanstalt den spezifischen Bedürfnissen dieser Kategorie von Insassen nicht gerecht werden kann und dadurch Situationen entstehen, die aus menschenrechtlicher Sicht zu beanstanden sind. **Das Verhängen von solchen Massnahmen und deren Vollzug in Strafvollzugsanstalten sollte deshalb nach Ansicht der Kommission generell und gesamtschweizerisch überdacht werden.**

### 3.5.4. Information an Insassinnen und Insassen in verschiedenen Sprachen

Bei allen Besuchen fiel der Kommission auf, dass Informationen bezüglich Rechte und Pflichten der Insassinnen und Insassen oftmals nicht in verschiedenen Sprachen verfügbar waren. Es kam auch vereinzelt vor, dass der Austausch zwischen Personal und Insassen aufgrund von Verständnisproblemen kaum möglich war.

**Deshalb regte die Kommission an, die jeweiligen Hausordnungen in die wichtigsten Sprachen zu übersetzen. Ausserdem gilt es sicherzustellen, dass die Insassen beim Antritt ihrer Strafe/Massnahme über die ihnen zur Verfügung stehenden Beschwerdemöglichkeiten informiert werden. Bei Verständnisproblemen zwischen Personal und Insassinnen und Insassen sollten zudem systematisch Dolmetscherinnen und Dolmetscher zugezogen werden.**

### 3.5.5. Junge Erwachsene im Massnahmenvollzug

Die Kommission stellte anlässlich ihres Besuches in den Anstalten Hindelbank fest, dass junge Erwachsene, welchen eine Massnahme nach Art. 61 StGB auferlegt worden war, nicht die Möglichkeit haben, während des Vollzugs eine vollständige Berufslehre zu absolvieren. Vor dem Hintergrund, dass solche Massnahmen eigentlich in getrennten Einrichtungen für junge Erwachsene durchgeführt werden müssten, dies aber nicht immer möglich ist, sollte eine Vollzugsanstalt für Erwachsene wenigstens diese Minimalanforderungen erfüllen können und die berufliche Aus- und Weiterbildung dieser jungen Personen angemessen fördern. Es ist der Kommission bewusst, dass sich dieses Problem vor allem für weibliche junge Erwachsene stellt, da es an Institutionen für diese spezifische Personengruppe fehlt.

**Die Kommission ist deshalb der Ansicht, dass entsprechende Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung von jungen Erwachsenen im Massnahmenvollzug notwendig sind.**

### 3.5.6. Zwangsmassnahmen in psychiatrischen Einrichtungen

Beim Besuch der psychiatrischen Klinik Münsterlingen mit Personen im fürsorgerischen Freiheitsentzug richtete die Kommission ein besonderes Augenmerk auf die Anwendung von Zwangsmassnahmen, insbesondere auf länger andauernde Fixierungen. Die Kommission weist

darauf hin, dass gemäss den Richtlinien des Antifolterausschusses des Europarates<sup>5</sup> von mehrtägigen Fixierungen unbedingt abzusehen ist.

Die Kommission stellte fest, dass die Klinik im Anschluss an das Bundesgerichtsurteil vom 6. Juli 2010 schriftliche Standards für die Anwendung von Zwangsmassnahmen eingeführt hat.<sup>6</sup> Nach eingehender Prüfung verschiedener Patienteninformationen konnte **die Kommission ausserdem eine weitere Anwendung von mehrtägigen Fixierungen ausschliessen. Die Kommission gab Empfehlungen zur systematischen Erfassung und Nachbearbeitung von Zwangsmassnahmen ab und forderte, dass für länger andauernde Fixierungen im klinikinternen Standard höchste Anforderungen in Bezug auf Begründung, Dokumentation, Überwachung und Betreuung gestellt werden.**

---

<sup>5</sup> Zwangsmassnahmen in psychiatrischen Einrichtungen für Erwachsene Auszug aus dem 16. Jahresbericht [CPT/Inf (2006) 35] (<http://www.cpt.coe.int/lang/deu/deu-standards.pdf>).

<sup>6</sup> In einem Bundesgerichtsurteil vom 6. Juli 2010 war die Klinik für eine mehrtägige Fixierung eines Patienten gerügt worden. (BGE 5A\_335/2010).

# Kontakte auf nationaler und internationaler Ebene

---

## 4

## *Nationale Kontakte*

### **4.1. Bundesverwaltung**

#### a. Generalsekretariat EJPD

Da die Kommission administrativ dem Generalsekretariat des EJPD zugeordnet ist, steht das Sekretariat für personelle und finanzielle Anliegen in engem Kontakt mit der Abteilung Finanzen und Controlling des Generalsekretariats.

Im Kommunikationsbereich konnte die Kommission ausserdem einzelne Dienstleistungen im Generalsekretariat nutzen und auf diese Weise wertvolle Kontakte knüpfen.

#### b. Bundesamt für Justiz, Abteilung Strafvollzug

Das Sekretariat der Kommission tauschte regelmässig Informationen mit der Abteilung Strafvollzug des Bundesamtes für Justiz aus. Da diese bei der Erarbeitung der gesetzlichen Vorlage der Kommission federführend war, konnte sie dem Sekretariat der Kommission wertvolle Informationen zur Entstehungsgeschichte liefern.

#### c. Bundesamt für Migration

Im Juni 2010 fand erstmals eine Sitzung mit dem Direktor des Bundesamtes für Migration statt. Die Kommission konnte kurz ihren Auftrag vorstellen und ihre künftige Rolle bei der Beobachtung von Ausschaffungsflügen thematisieren. Seitdem bestehen regelmässige Kontakte zwischen der Kommission und dem Bundesamt für Migration.

### **4.2. Kantonale Behörden**

Die Kommission legte in diesem Jahr die Priorität auf den Aufbau des Dialoges mit den kantonalen Behörden (vgl. Ziff. 3.2) Ausserdem fanden auf institutioneller Ebene erste Kontakte mit der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) statt, insbesondere mit der Kommission für Strafvollzug und



Anstaltswesen an deren Sitzung die Kommission im März 2010 ihren Auftrag kurz vorstellte.

Ein Austausch fand ebenfalls mit der Konferenz Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren aus der Romandie (CLDJP) statt.<sup>7</sup>

### **4.3. Politik**

Da die Politik ein wichtiger Ansprechpartner für die Kommission ist, wurden in diesem Geschäftsjahr erste Kontakte geknüpft, die 2011 zu einem konkreten Austausch führen werden.

### **4.4. Zivilgesellschaft**

Die Kommission pflegt einen Austausch mit Organisationen, welche sich für die Rechte von Personen im Freiheitsentzug engagieren. Einige Organisationen haben der Kommission vereinzelt Informationen über Missstände im Freiheitsentzug zukommen lassen, die von der Kommission sorgfältig geprüft wurden. Da die Zivilgesellschaft eine wichtige Informationsquelle für die Kommission darstellt, findet Anfang 2011 auch ein Anlass statt, der die Möglichkeiten der Zusammenarbeit skizzieren soll.

#### *Internationale Kontakte*

### **4.5. UN Unterausschuss zur Verhütung von Folter SPT**

Die Kommission traf sich mit Vertretern des Unterausschusses zur Verhütung von Folter (SPT) anlässlich der Session, welche im November 2010 in Genf stattfand. Sie informierte den Ausschuss bei dieser Gelegenheit über ihre gesetzliche Grundlage, ihren Auftrag und ihre finan-

---

<sup>7</sup> La Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police CLDJP.

zielle Situation. Die Kommission strebt einen kontinuierlichen Dialog und Informationsaustausch mit dem Ausschuss an, insbesondere um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die Aktivitäten zu koordinieren.

#### **4.6. Folterausschuss des Europarates CPT**

Mit ihrem Präsidenten, der gleichzeitig Schweizer Vertreter im Folterausschuss ist, verfügt die Kommission über privilegierte Dialog- und Austauschmöglichkeiten mit dem CPT. Das Sekretariat der Kommission steht in engem Kontakt mit dem Sekretariat des CPT und pflegt einen Informationsaustausch, insbesondere bei aktuellen Fällen, welche die Schweiz betreffen. Dies betraf 2010 insbesondere den Fall betreffend den Hungerstreik von Bernard Rappaz.

#### **4.7. Europäisches Netzwerk Nationaler Präventionsmechanismen**

Die Kommission wurde 2010 als aktiver Partner im Europäischen Netzwerk Nationaler Präventionsmechanismen aufgenommen, dem nebst der Schweiz inzwischen 20 Länder (Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Georgien, Grossbritannien, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Mazedonien, Moldawien, Polen, Slowenien, Spanien, Schweden, Zypern, Tschechien) angehören. Ziel dieses Netzwerks ist es den Austausch zwischen den nationalen Präventionsmechanismen europaweit zu fördern, das Vorgehen bei Besuchen und Berichterstattung zu vereinheitlichen, sowie die Erarbeitung von gemeinsamen Standards zu relevanten Themen voranzutreiben.

Ein Mitglied der Kommission war 2010 als Kontaktperson tätig und nahm in dieser Funktion an folgenden Treffen und Workshops teil:

- Erstes Treffen aller NPM Kontaktpersonen vom 27.–28. Januar 2010 in Padua/Italien.

- Erster thematischer Workshop vom 24.–25. März 2010 in Padua/Italien («Setting up an Active Network of National Prevention Mechanisms against Torture»).
- Zweiter thematischer Workshop vom 8.–10. Juni 2010 in Tirana/Albanien («The Role of NPM's in Preventing ill Treatment in Police Settings; Key Rights of Deprived of their Liberty by the Police»).
- Jahresabschlusstreffen vom 30.11.– 2.12.2010 in Strassburg.

#### **4.8. Austausch mit anderen Nationalen Präventionsmechanismen**

Im November 2010 traf sich die Kommission in Genf mit der Deutschen Bundesstelle zur Verhütung von Folter und tauschte Informationen über Struktur, Funktionsweise und Budget aus. Seitdem besteht ein regelmässiger Austausch auf Ebene der Sekretariate.

#### **4.9. Austausch mit APT (« Association pour la prévention de la torture »)**

Im März 2010 organisierte APT einen Ausbildungstag für die Kommission. Inhalt dieses Workshops war die Umsetzung des Mandates der Kommission und der Aufbau des Nationalen Präventionsmechanismus zur Verhütung von Folter in der Schweiz.

# Jahresrechnung 2010

---

## 5

*Nationale Kommission zur Verhütung von Folter - NKVF*  
*Jahresrechnung per 31.12.2010*

<b>Bezeichnung</b>	<b>Budget 2010</b>	<b>31.12.2010</b>
<b>Aufwand Lohn- und Infrastrukturkosten</b>		
Personalkosten	174'000.00	83'515.15
Infrastrukturkosten Büroräumlichkeiten	20'000.00	0.00
<b>Total Lohn- und Infrastrukturkosten</b>	<b>194'000.00</b>	<b>83'785.20</b>
<b>Aufwand Anstaltsbesuche</b>		
Taggelder Kommissionsmitglieder	72'000.00	67'357.75
Reise- und Übernachtungsspesen	51'000.00	9'981.50
<b>Total Aufwand Besuche</b>	<b>123'000.00</b>	<b>77'339.25</b>
<b>Übriger Verwaltungsaufwand</b>		
Büromaterial, Drucksachen, Telefon, Publikationen	5'000.00	1'047.85
Reise- und Repräsentationsspesen Sekretariat	1'000.00	506.00
Insertionskosten Rekrutierung	0.00	10'326.45
Sitzungskosten extern inkl. Verpflegung	1'000.00	2'274.35
Porti, Frachten	1'000.00	1'338.00
<b>Total übriger Verwaltungsaufwand</b>	<b>8'000.00</b>	<b>15'492.65</b>

**Aufwand Projekte**

Experten	5'000.00	700.00
Strategieretraite	5'000.00	4'971.10
<b>Total Aufwand Projekte</b>	<b>10'000.00</b>	<b>5'671.10</b>

**Aufwand Kommunikation**

Jahresbericht (Layout, Druck, Uebersetzung)	15'000.00	0.00
Website	5'000.00	0.00
Übersetzungsdienst	5'000.00	10'453.05
<b>Total Aufwand Kommunikation</b>	<b>25'000.00</b>	<b>10'453.05</b>

<b>Total AUFWAND</b>	<b>360'000.00</b>	<b>192'741.25</b>
----------------------	-------------------	-------------------

<b>Total ERTRAG</b>	<b>360'000.00</b>	<b>360'000.00</b>
---------------------	-------------------	-------------------

<b>BILANZ</b>	<b>0.00</b>	<b>167'258.75</b>
---------------	-------------	-------------------