



Tätigkeitsbericht
Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)

2015



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)

2015

Impressum

© Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

Herausgeber: Nationale Kommission zur Verhütung von Folter,
Bundesrain 20, 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)
Bundesrain 20, 3003 Bern
www.nkvf.admin.ch

Vorwort des designierten Präsidenten	5
<hr/>	
1. Die NKVF im Überblick	9
<hr/>	
2. Kontrollaktivitäten im Bereich des Freiheitsentzugs	15
<hr/>	
3. Weitere Aktivitäten	25
<hr/>	
4. Feststellungen und Empfehlungen im Rahmen der Überprüfung von geschlossenen Jugend-einrichtungen	31
<hr/>	
5. Übersicht der im Jahr 2015 abgegebenen Empfehlungen	49
<hr/>	

Vorwort des designierten Präsidenten

Der NKVF ist im Gesetz die Aufgabe übertragen worden, regelmässig die Situation von Personen im Freiheitsentzug zu überprüfen, regelmässig diese Orte zu besuchen und Empfehlungen abzugeben, um Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhüten und allgemein um „die Behandlung und die Situation der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verbessern“.

Für eine Kommission mit 12 weitgehend ehrenamtlich tätigen Mitgliedern, einer personell unterdotierten Geschäftsstelle und sehr begrenzten finanziellen Ressourcen ist dies eine gewaltige, kaum zu erfüllende Aufgabe. Daher tut Beschränkung auf das Wesentliche Not: Die Strategie muss bei der Verletzlichkeit der Personen, denen die Freiheit entzogen ist oder die freiheitsbeschränkenden Massnahmen unterworfen sind, ansetzen. Diese Auslegeordnung hat die NKVF früh vorgenommen und folgende Gruppen von inhaftierten Personen als besonders vulnerabel identifiziert: Personen in Einzelhaft, namentlich in Sicherheitsabteilungen; Asylsuchende in Zentren mit Ausgangsbeschränkungen; Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft und während der zwangsweisen Rückführung mittels Sonderflügen; Untersuchungsgefangene; Personen im Massnahmenvollzug; Kinder und Jugendliche; ältere Menschen;

geistig Behinderte; schliesslich auch Angehörige der Gruppe der LGBTI (Schwule, Lesben, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle).

Aus verschiedenen Gründen sind diese Menschen besonderen Risiken ausgesetzt, sei es, weil sie aufgrund ihres Alters, einer Behinderung oder mangelnden Sprachkenntnissen nur schlecht mit der Aussenwelt kommunizieren können, kaum Angehörige in der Schweiz haben, die sich um sie kümmern, nicht anwaltlich vertreten sind, ihre Rechte nicht kennen oder nicht wahrnehmen können, um nur einige Faktoren zu nennen.

Die Kommission hat letztes Jahr, wie auch im Jahr 2014, ein besonderes Augenmerk auf die Situation in Untersuchungshaft gelegt: Das Merkmal dieser Haft ist einerseits die Geltung der Unschuldsvermutung, andererseits die Tatsache, dass sie der Verhaftung folgt und bei vielen Betroffenen einen Haftshock auslösen kann, der die Gefahr eines Suizides erhöht. Nach der Selbsttötung einer Mutter im Kanton Zürich wurde letztes Jahr in der Öffentlichkeit breit über die Möglichkeiten der Verhinderung solcher Taten diskutiert. Dies hat Anlass gegeben, u.a. gestützt auf die Empfehlungen der NKVF, Verbesserungen zu diskutieren. Einen zweiten Schwerpunkt bildete die Überprüfung der Situation beim Massnahmenvollzug, der für die inhaftierten Personen insbesondere wegen des unsicheren Entlassungszeitpunkts sehr einschneidend ist: Dies bedingt klare gesetzliche Grundlagen und starke verfahrensmässige Korrektive, um der grossen Macht und Verantwortung, welche der Verwaltung übertragen wird, Schranken setzen zu können. Schliesslich hat sich die Kommission im Jahr 2015 intensiv mit Jugendlichen in Hafteinrichtungen befasst, seien dies strafrechtlich oder zivilrechtlich eingewiesene Jugendliche. Kritisch setzte sich die NKVF namentlich mit den gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene auseinander, die sich als weitgehend lückenhaft erwiesen haben, und mit den schwierigen Abgrenzungen zwischen pädagogischen Massnahmen und disziplinarischen Sanktionen.

Die Kommission hat schliesslich angekündigt, dass sie sich in den nächsten Jahren auch mit der Situation von – namentlich älteren und behinderten – Personen in sozialen Einrichtungen, wie in Heimen oder Kliniken befassen möchte. Bereits die Ankündigung hat zu zahlreichen positiven, aber auch zu vielen negativen Reakti-

onen geführt. Kritisiert wurden wir unter anderem aus dem Grund, dass die Situation in Heimen in keinerlei Hinsicht mit Folter konnotiert werden dürfe und dass es schon hinreichende Kontrollen der Institutionen gebe. Darauf können folgende Antworten gegeben werden: Die Problematik des Namens der Kommission, welcher im Bundesgesetz so verankert ist, ist uns durchaus bewusst. Indessen umfasst unsere Aufgabe nicht nur Folterprävention im engeren Sinn, sondern auch die Verhinderung von erniedrigender Behandlung, mithin der Schutz der Würde des Menschen. Das Gesetz beauftragt uns, wie in Art. 3 des Bundesgesetzes über die Kommission zur Verhütung der Folter festgehalten, mit der Überprüfung "jeder Form des Festhaltens oder der Inhaftierung einer Person oder deren Unterbringung in einer öffentlichen oder privaten Einrichtung, die sie nicht nach Belieben verlassen darf, sofern dies auf Anordnung oder Veranlassung einer Behörde oder im Einverständnis mit einer Behörde geschieht". Dazu gehören angesichts der oben beschriebenen besonderen Vulnerabilität vor allem ältere Menschen und geistig Behinderte etwa in Pflegeeinrichtungen oder Menschen in psychiatrischen Einrichtungen. Die Kommission interessiert sich aufgrund ihres Mandates dabei vor allem für den verhältnismässigen Einsatz freiheitsbeschränkender Massnahmen (z.B. Fixierungen), aber auch für die Respektierung eines möglichst hohen Masses an privater Autonomie. Im Übrigen beauftragt auch die von der Schweiz ratifizierte Behindertengleichstellungskonvention die Vertragsstaaten, unabhängige Kontrollen von Institutionen durchzuführen. Solange solche Kontrollmechanismen nicht in allen Kantonen eingeführt sind, fühlen wir uns umso mehr verpflichtet, diese Aufgabe wahrzunehmen.

Die NKVF ist ein Präventionsinstrument, kein Untersuchungsorgan. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass der Firnis der Zivilisation in allen Weltgegenden dünn ist, wie uns die Geschichte immer wieder gezeigt hat. Die Menschenrechte dürften angesichts der Gefahren von Terrorismus und Kriegen in den nächsten Jahren stark unter Druck geraten. Es ist eine wichtige Aufgabe, im Dialog und in Zusammenarbeit mit den Behörden und der Zivilgesellschaft dafür zu sorgen, dass inhaftierte Personen von sozialen Institutionen mit Würde behandelt werden. Wir sind uns unserer beschränkten Möglichkeiten sehr wohl bewusst, wollen aber unseren Beitrag zur Achtung der Grund- und Menschenrechte in unserem Land leisten.

Ich übernehme das Amt des Präsidenten Anfang 2016 von Jean-Pierre Restellini, welcher der Kommission seit ihrer Konstituierung Ende 2009 während 6 Jahren vorstand. Die Kommission hat ihm sehr viel zu verdanken. Mit seiner enormen Erfahrung und seinem Fachwissen hat er wesentlich dazu beigetragen, der neuen Institution in der Schweiz ein Gesicht zu geben und sie zu einer respektierten Instanz werden zu lassen. Dabei ist er mutig und unerschrocken, aber immer mit hohem Realitätssinn vorangegangen. Der Kompass, der ihn in seinem Präsidium geleitet hat, wird uns auch künftig die Richtung angeben. Dafür und für die lehrreiche, interessante und inspirierende Zeit danke ich Jean-Pierre im Namen der gesamten Kommission herzlich.



Alberto Achermann

Die NKVF im Überblick

1

1.1 Strategische Schwerpunkte

Im Berichtsjahr setzte die Kommission ihre schweizweite Überprüfung der Haftbedingungen im Bereich der Untersuchungshaft fort und regte im Zusammenhang mit der Publikation ihres letztjährigen Tätigkeitsberichtes verschiedene Prozesse an. Mit Blick auf eine mögliche Harmonisierung der Haftbedingungen führte sie hinsichtlich ihrer Empfehlungen diverse Gespräche auf konkordantlicher Ebene sowie mit Justizvollzugsvertretern und betroffenen Anstaltsleitungen. Sie stellte mit Zufriedenheit fest, dass die Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz sowie namentlich der Kanton Zürich die Empfehlungen der Kommission zum Anlass nahmen, eine weitergehende Prüfung der Haftbedingungen der Untersuchungshaft in die Wege zu leiten. Die Kommission sieht den Ergebnissen dieser Überprüfungen mit Interesse entgegen.

Überdies setzte die Kommission ihre Arbeit im Zusammenhang mit den von ihr festgelegten thematischen Schwerpunkten fort und überprüfte weitere geschlossene Jugendeinrichtungen und Massnahmenvollzugseinrichtungen. Die Kommission legt den Fokus neu auf thematische Schwerpunktberichte, in denen schweizweit relevante Fragen zu freiheitsbeschränkenden Massnahmen vertieft behandelt und aus grundrechtlicher Sicht, unter Einbezug der Praxis, kritisch beleuchtet werden. Als weitere Massnahme sieht die Kommission in diesem Bereich, die Durchführung von sogenannten Runden vor, deren Ziel der Austausch mit relevanten Ansprechpartnern über die Erkenntnisse und Empfehlungen der Kommission ist. Damit soll u.a. der schweizweite Austausch unter interessierten Akteuren zu grundrechtlich relevanten Fragen gefördert werden.

Mit der Wahl einer zusätzlichen Fachperson im Bereich Psychiatrie beabsichtigt die NKVF, künftig vermehrt auch psychiatrische Einrichtungen zu überprüfen und ein Augenmerk insbesondere auf die Anwendung freiheitsbeschränkender Massnahmen zu legen. Zu diesem Zweck wurde unter Einbezug der neuen Mitglieder im November 2015 eine interne Weiterbildung organisiert, in welcher Fragen und Besonderheiten bezüglich der Besuchsmethodik und der einschlägigen Standards zur Überprüfung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen diskutiert wurden. Mittelfristig erwägt die Kommission zudem, eine regelmässige Überprüfung von Sozi-

aleinrichtungen vorzunehmen, in denen Personen mit Behinderungen, aber auch demente Patienten untergebracht werden. Mit Blick auf diese Überprüfung plant die Kommission vorgängig Gespräche mit den relevanten Ansprechpartnern auf nationaler und kantonaler Ebene, um diese über den menschenrechtlichen Präventionsauftrag der Kommission aufzuklären.

1.2 Organisation

a. Mitglieder

Die vom Bundesrat eingesetzte Milizkommission besteht aus 12 Mitgliedern mit fachlicher Expertise in den Bereichen Menschenrechte, Justiz, Medizin, Psychiatrie und Polizei. Aufgrund des Austritts zweier Mitglieder Ende 2014 und den Verzögerungen im Zusammenhang mit der Rekrutierung neuer Mitglieder war die NKVF mit 10 Mitgliedern bis Ende September unterbesetzt.

Im Ausschuss der Kommission vertreten waren:

- Dr. med. Jean-Pierre Restellini, Präsident
- Prof. Alberto Achermann, Vize-Präsident
- Leo Näf, Vize-Präsident

- Franziska Plüss, Oberrichterin Kanton Aargau
- Stéphanie Heiz-Ledesma, Psychologin und Kriminologin
- Esther Omlin, Oberstaatsanwältin, Kanton Obwalden
- Nadja Künzle, Soziologin
- Dr. med. Thomas Maier, Psychiater
- Dr. med. Philippe Gutmann, Arzt
- Daniel Bolomey, Berater im Bereich Organisationsentwicklung

Seit 1. Oktober 2015 sind Frau Dr. med. Corinne Devaud-Cornaz, Psychiaterin und zuständig für den Medizinisch-psychiatrischen Dienst des Kantons Freiburgs und Frau Helena Neidhart, ehemalige Polizistin neu dazu gestossen.

Formell ernannt wurde auch Giorgio Battaglioni, Anwalt und ehemaliger Leiter des Amtes für Justizvollzug des Kantons Tessin, der seine Funktion als Mitglied jedoch erst per 1.1.2016 angetreten hat.

b. Beobachtende

Die Kommission setzt für die regelmässige Beobachtung der polizeilichen Zuführungen und der Sonderflüge im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings externe Fachpersonen ein. Im letzten Jahr haben zwei Beobachtende ihre Tätigkeit aufgegeben. Sie wurden nicht ersetzt, u.a. weil die Kommissionsmitglieder vermehrt auch an der Beobachtung der polizeilichen Zuführungen und der Sonderflüge beteiligt sind.

Weiterhin als Beobachtende im Einsatz sind:

- Prof. Martina Caroni, Professorin für Völkerrecht an der Universität Luzern
- Fred Hodel, Integrationsbeauftragter Stadt Thun
- Lea Juillerat, Juristin
- Barbara Yurkina, Asylkoordinatorin/Fachstelle BEST
- Thomas Mauer, ehemaliger Oberrichter Kanton Bern
- Hans Studer, ehemaliger Direktor der Strafanstalt Wauwilermoos
- Dr. med. Danielle Sierro, Ärztin

c. Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle der NKVF ist für die gesamte Planung und Organisation der Kontrollaktivitäten der Kommission zuständig. Sie stellt die Vor- und Nachbereitung der Aktivitäten der Kommission sicher und verfasst sämtliche Berichte zuhanden der Bundes- und Kantonsbehörden. Sie ist zudem Anlaufstelle für Personen im Freiheitsentzug, Behörden, Medien und die Zivilgesellschaft.

Die Geschäftsstelle verfügte 2015 über insgesamt 260 Stellenprozentanteile, verteilt auf vier Mitarbeitende. Die Geschäftsstelle wird zudem von einer Hochschulpraktikantin unterstützt.

d. Budget

Die NKVF verfügt über ein jährliches Globalbudget von Fr. 760'600.–. Ein Drittel ihrer Ressourcen werden für die Entschädigungen der Kommissionsmitglieder und der Beobachtenden im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeiten eingesetzt. Mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln hat die Kommission im letzten Jahr überdies zwei externe Aufträge zur wissenschaftlichen Abklärung grundrechtlicher Fragen im Zusammenhang mit ihrem Präventionsauftrag finanziert. Die Personalkosten der Geschäftsstelle machen knapp zwei Drittel ihres Budgets aus.

Mit den ihr aktuell zur Verfügung stehenden Ressourcen vermag die Kommission jährlich jedoch im Durchschnitt nur knapp 12 Einrichtungen des Freiheitsentzugs zu überprüfen und liegt somit weit unter den in der Botschaft vom Bundesrat damals festgelegten 20–30 Einrichtungen pro Jahr¹.

¹ Botschaft zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 8. Dezember 2006, BBl. 2007 265, S. 271.

Kontrollaktivitäten im Bereich des Freiheitsentzugs

2

2.1 Durchgeführte Besuche/Kontrollen

Im Jahr 2015 führte die NKVF insgesamt neun Kontrollbesuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs durch. Sie besuchte drei Untersuchungsgefängnisse, eine Strafvollzugsanstalt sowie mehrere von der Polizei geführte Einrichtungen in zwei Kantonen. Sie führte zudem vier Nachfolgebesuche durch, um zu überprüfen, wie ihre Empfehlungen an die Behörden zu verschiedenen Einrichtungen umgesetzt worden sind. Nach diesen Besuchen richtete die Kommission insgesamt neun Berichte zur Stellungnahme an die Kantonsbehörden.

Gleichzeitig begleitete sie insgesamt 43 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg und 46 Zuführungen² von Rückzuführenden bis zum Flughafen. Bei allen von der Kommission begleiteten Flügen handelte es sich um Rückführungen der Vollzugsstufen 3 und 4 nach Art. 28 Abs. 1 der Zwangsanwendungsverordnung (ZAV)³. Davon waren zwölf Flüge Überstellungen aufgrund des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA)⁴ gemäss Art. 64a des Ausländergesetzes (AuG)⁵. Aufgrund der Beobachtungen bei diesen Begleiteinsätzen wandte sich die Kommission in neun Fällen an die Kantonsbehörden, um bestimmte Interventionen, vor allem der Polizei, zu klären. Die Beobachtungen der Kommission werden in einem Jahresbericht über das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring festgehalten, der dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug unterbreitet wird.

2.2 Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs

Bei ihren Besuchen, die je nach Situation mit oder ohne Ankündigung durchgeführt werden, führt die Besuchsdelegation der NKVF Gespräche mit den Mitgliedern der Anstaltsleitung, den Per-

² Die Übernahme einer oder mehrerer Personen in den Zellen sowie deren Transport bis zum Flughafen.

³ Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV) vom 12. November 2008, SR 364.3.

⁴ 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.

⁵ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG), SR 142.20.

sonen im Freiheitsentzug und dem Personal. Ausserdem überprüft sie sämtliche als relevant eingestuft Akten. Darunter fallen insbesondere anstaltsinterne Weisungen, Verfügungen im Bereich von Disziplinar- und Sicherungsmassnahmen, medizinische Akten sowie Vollzugspläne. Nach jedem Besuch findet eine erste mündliche Rückmeldung an die Anstaltsleitung statt, in welcher die Delegation ihre ersten Feststellungen mitteilt. Die Beobachtungen und Empfehlungen werden anschliessend in einem Bericht festgehalten, der von der Kommission verabschiedet und den Kantonsbehörden zur Stellungnahme unterbreitet wird.

Nachfolgend werden die wichtigsten Beobachtungen der NKVF im Rahmen ihrer Besuche des Jahres 2015 zusammengefasst. Die Einrichtungen werden nach Kategorien aufgeführt.⁶

a. Einrichtungen für den Vollzug der Untersuchungshaft

i. Untersuchungsgefängnis Solothurn

Die Einrichtung dient hauptsächlich dem Vollzug der Untersuchungshaft und der ausländerrechtlichen Administrativhaft, nimmt aber auch Personen im Strafvollzug auf, bis sie in eine dafür adäquate Anstalt überführt werden können. Daneben sind zwei Doppelzellen für Frauen in Untersuchungshaft bzw. im Strafvollzug vorhanden. Wenngleich die Kommission die Haftbedingungen als korrekt eingestuft hat, bedauert sie, dass die Trennung der Haftregime der Untersuchungshaft und des Strafvollzugs nur auf Stufe der Zellen möglich ist. Als problematisch stuft die Kommission den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft aufgrund der baulich beschränkten Voraussetzungen und der mangelnden Bewegungsmöglichkeiten der Betroffenen ein. Die Kommission begrüsst deshalb das geplante Neubauprojekt.

⁶ Die Berichte zu den besuchten Einrichtungen sind abrufbar unter: <http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice/berichte.html>.

ii. Gefängnis Pfäffikon

In diesem Gefängnis, dessen Infrastruktur von der Kommission als gut eingestuft wurde, sind Personen in Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie Personen mit Kurzstrafen untergebracht. Die Kommission begrüsst insbesondere das umfassende Beschäftigungsangebot für Personen in Untersuchungshaft, nimmt jedoch mit Bedauern zur Kenntnis, dass die zeitliche Nutzung des Fitnessraums mit dem täglichen Spaziergang zusammenfällt. Kritisch beurteilt die Kommission die restriktiven Regelungen in Bezug auf die Aussenkontakte. Die Kommission weist darauf hin, dass ein grundsätzliches Telefonverbot für Personen in Untersuchungs- und Sicherheitshaft unverhältnismässig ist und insbesondere der freie Verkehr mit ihrer Rechtsvertretung, auch mittels Telefon, gewährleistet sein muss. Sie empfiehlt der Anstaltsleitung ausserdem, Besuche auch am Wochenende zu ermöglichen und nur in Ausnahmefällen eine Trennscheibe zu verwenden.

iii. Regionalgefängnis Biel

Die Kommission erachtet die Haftbedingungen für inhaftierte Personen im Regionalgefängnis Biel, welches vor allem dem Vollzug der Untersuchungshaft und dem Strafvollzug dient, aufgrund der als renovationsbedürftig bezeichneten Infrastruktur als schwierig. Besonders kritisch beurteilt die Kommission die übermässigen Einschränkungen im Bereich der Bewegungsfreiheit und der Beschäftigungsmöglichkeiten. Im Lichte der internationalen Vorgaben erweist sich die Situation, namentlich für den Aufenthalt von Jugendlichen als problematisch. Diese sollten mindestens acht Stunden pro Tag ausserhalb der Zelle verbringen können und Zugang zu Freizeitaktivitäten haben. Diesbezüglich erachtet die Kommission die im April 2015 eingeführte Praxis als positiv, gemäss welcher die Jugendlichen innerhalb von 48 Stunden in zweckgerichtete Institutionen überführt werden. Schliesslich empfiehlt sie den Behörden, den Bau des geplanten neuen Gebäudes voranzutreiben.

b. Straf- und Massnahmenvollzugseinrichtungen

i. JVA Solothurn

Die Haftbedingungen in dieser Einrichtung, die vor allem dem Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen nach Art. 59 ff. StGB⁷ dient, wurden als sehr gut befunden. Das von der NKVF neu besuchte Gebäude wurde 2014 eröffnet und verfügt über eine moderne Infrastruktur. Die Kommission begrüsst, dass mit dem Konzept zum Vollzug der therapeutischen Massnahmen die soziale Reintegration gefördert werden soll und der Entwicklungsprozess sowie die zunehmenden Freiräume klar definiert sind. Als kritisch beurteilt wurde anlässlich des Besuchs lediglich, dass die Personen in der Abteilung für Beobachtung und Triage aus Sicherheitsgründen nicht regelmässigen Zugang zum Spazierhof haben. Obwohl der Zugang auf eine überdeckte Terrasse gewährleistet ist, empfiehlt die Kommission der Anstaltsleitung, den inhaftierten Personen während einer Stunde einen täglichen Spaziergang unter freiem Himmel zu ermöglichen. Sie empfiehlt ausserdem, eine klare Unterscheidung zwischen Disziplinarstrafen und Sicherheitsmassnahmen vorzunehmen.

c. Von der Polizei geführte Einrichtungen

i. Gefängnisse der Kantonspolizei St. Gallen

Die Kommission besuchte unangemeldet die Hafteinrichtungen der Kantonspolizei St. Gallen. In einigen dieser Einrichtungen werden nebst den vorläufig festgenommenen Personen auch Personen in Untersuchungs- oder ausländerrechtlicher Administrativhaft aufgenommen. Die organisatorische Leitung der Gefängnisse durch die Kantonspolizei St. Gallen ist in dieser Form einzigartig in der Schweiz. Die Kommission ist der Ansicht, dass dies nicht mehr zeitgemäss ist.

⁷ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0.

In Flums und Gossau kann eine Trennung der verschiedenen Haftregimes aus betrieblichen Gründen nicht gewährleistet werden. Die Vermischung der Haftregimes führt für alle Kategorien von inhaftierten Personen zu übertriebenen Grundrechtseinschränkungen. Ausserdem beurteilt die Kommission die restriktiven und uneinheitlichen Regelungen der Aussenkontakte in allen besuchten Einrichtungen als problematisch.

Allgemein entspricht die Infrastruktur der besuchten Einrichtungen nicht mehr den aktuellen baulichen Vorschriften. In Anbetracht der nicht vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten ist die Kommission der Ansicht, dass das Gefängnis Flums nur für kurze Aufenthalte geeignet ist.

d. Nachfolgebesuche

Im Berichtsjahr führte die Kommission vier Nachfolgebesuche durch, um den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen zu überprüfen.

i. Zentralgefängnis Freiburg

Die Kommission begrüsst, dass die meisten ihrer Empfehlungen zuhanden des Staatsrates nach ihrem ersten Besuch im Jahr 2011, namentlich die Vergrösserung des Spazierhofs, umgesetzt worden sind. Als besonders positiv bezeichnet sie, dass im Zentralgefängnis keine Frauen in Untersuchungshaft und keine Jugendlichen mehr aufgenommen werden. Die Kommission hat ebenfalls zur Kenntnis genommen, dass Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft nur noch ausnahmsweise und für eine sehr kurze Zeit im Zentralgefängnis untergebracht werden. Die Kommission bedauert hingegen, dass die Besuche weiterhin über eine Trennscheibe erfolgen und empfiehlt den zuständigen Behörden, ihre Praxis unter Berücksichtigung der einschlägigen nationalen und internationalen Vorgaben anzupassen.

ii. Gefängnisse in Sion, Martigny, Brig und LMC Granges

Die Kommission hatte das Untersuchungsgefängnis Brig und das Ausschaffungsgefängnis in Granges im Jahr 2010, die Untersuchungsgefängnisse von Sion und Martigny im Jahr 2012 erstmals besucht.

Insgesamt anerkennt die Kommission die Bemühungen der Anstaltsleitung, im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten Verbesserungen zu erzielen. Sie stellt jedoch fest, dass einige als prioritär eingestufte Empfehlungen nicht umgesetzt wurden. Der sich negativ auf den Alltag der inhaftierten Personen und der Mitarbeitenden auswirkende Personalmangel stuft die Kommission weiterhin als problematisch ein. Dennoch begrüsst die Kommission einzelne von der Gefängnisleitung im Anschluss an ihren Nachfolgebesuch getroffenen Massnahmen. Besondere Anerkennung verdient an dieser Stelle die kurze Informationsbroschüre, welche die wesentlichen Regeln für die verschiedenen Haftregimes enthält und in neun Sprachen übersetzt wurde. Die Kommission nimmt die von ihr angeregte und offenbar erwogene Schliessung des Untersuchungsgefängnisses in Martigny überdies mit Zufriedenheit zur Kenntnis. Angesichts der im Lichte internationaler und nationaler Vorgaben als inakzeptabel eingestuften Haftbedingungen empfiehlt sie den zuständigen Behörden jedoch, die Schliessung voranzutreiben.

Die Kommission hat mit Zufriedenheit zur Kenntnis genommen, dass die Anzahl Arbeitsplätze für die inhaftierten Personen in Sion erhöht wurde. Angesichts der Anzahl inhaftierter Personen erachtet sie die Beschäftigungsmöglichkeiten weiterhin als ungenügend. Sie bedauert im Übrigen, dass der moderne und gut eingerichtete Sportraum mangels Personals nur eine Stunde pro Woche zugänglich ist.

In Brig beurteilt die NKVF die zu strengen Haftbedingungen als kritisch, dies insbesondere aufgrund der engen Räumlichkeiten und des Personalmangels. Sie begrüsst zwar, dass die inhaftierten Personen länger spazieren dürfen, empfiehlt der Anstaltsleitung jedoch, Massnahmen zu ergreifen, damit den inhaftierten Personen ein Minimum an Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten angeboten werden kann.

In Granges hat die NKVF mit Zufriedenheit zur Kenntnis genommen, dass ein Aufenthalts- und Sportraum eingerichtet wurde, den Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft drei Stunden pro Tag nutzen können. Zusätzlich zu den täglich drei Stunden Spaziergang können ausländerrechtlich Inhaftierte somit insgesamt mindestens sechs Stunden ausserhalb ihrer Zelle verbringen, was eine substantielle Verbesserung gegenüber den beiden letzten Besuchen der Kommission darstellt. Als kritisch stufte die Kommission hingegen die in Granges vom Aufsichtspersonal sichergestellte Medikamentenabgabe ein. Sie erinnert daran, dass die Medikamentenabgabe ausschliesslich von medizinischen Fachpersonen vorzunehmen ist und begrüsst die von der Leitung der Gefängnisse dringlich getroffenen Massnahmen.

iii. Justizvollzugsanstalt Lenzburg

Die Kommission überprüfte im August 2015 im Rahmen eines Nachfolgebesuchs mit Schwerpunkt Hochsicherheit die Justizvollzugsanstalt Lenzburg. Hierbei ergaben sich Schwierigkeiten, als die NKVF nachträglich um Einsicht in die Vollzugspläne der einzelnen inhaftierten Personen ersuchte. Für eine umfassende Einschätzung der Situation der in der Hochsicherheitsabteilung eingewiesenen Personen erweist sich die detaillierte Prüfung der Vollzugspläne als unerlässlich. Die Kommission wird diese Prüfung deshalb zu einem späteren Zeitpunkt vornehmen müssen und verzichtet vorerst auf eine Berichterstattung im Rahmen ihres Nachfolgebesuchs in der JVA Lenzburg.

iv. Justizvollzugsanstalt Pöschwies

Im Rahmen ihres Nachfolgebesuchs überprüfte die Kommission den Stand der Umsetzung ihrer abgegebenen Empfehlungen im Bereich der Hochsicherheitshaft, deren Haftregime anlässlich des ersten Besuchs im Jahr 2013 als zu restriktiv beurteilt wurde. Die Kommission begrüsst die zahlreichen Massnahmen, welche die Anstaltsdirektion zur Umsetzung ihrer Empfehlungen ergriffen hat und die ihr anlässlich des Nachfolgebesuchs vorgestellt wurden. Die Kommission begrüsst zudem, dass die Überprüfung des weiteren

Verbleibs in Einzelhaft nun neu gemäss internationalen Vorgaben alle drei Monate erfolgt. Sie ist jedoch nach wie vor der Ansicht, dass die Verfügungskompetenz für die Verlängerung der Einzelhaft auf Stufe der Vollzugsbehörde und nicht der Anstaltsdirektion angesetzt sein sollte. In Bezug auf die Haftbedingungen in der Hochsicherheitsabteilung bestärkt die Kommission die Bestrebungen der Direktion, die Zelleneinschlusszeiten zu reduzieren und die Kontakte mit den anderen inhaftierten Personen zu fördern. Die Kommission bedauert, dass die Gespräche zwischen den inhaftierten Personen und dem psychiatrischen Dienst in der Regel über eine Trennscheibe geführt werden. Schliesslich zeigt sich die Kommission erneut sehr besorgt über die Dauer der Einzelhaft einer sich in Hochsicherheitshaft befindenden Person, die sie bereits während ihres ersten Besuchs als unverhältnismässig bezeichnet hatte.

Weitere Aktivitäten

3

3.1 Dialog mit den Bundes- und Kantonsbehörden

a. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Bei der Neubesetzung der Kommission fanden regelmässige Kontakte mit dem EJPD und den Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamtes für Justiz (BJ) statt. Dies namentlich zur Klärung des Verfahrens zur Rekrutierung ihrer neuen Mitglieder und ihrer Beteiligung daran. Aufgrund ihrer administrativen Zuordnung zum Generalsekretariat stand die Kommission auch regelmässig in Kontakt mit dessen verschiedenen Diensten.

b. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Auf Einladung des EDA begleitete die NKVF im September 2015 eine Delegation Tadschikistans in das Gefängnis La Croisée im Kanton Waadt, um ihr ihre Arbeitsweise und Methodik näher vorzustellen. Nach einem Austausch zwischen der Kommission, der Anstaltsleitung und der tadschikischen Delegation wurde ein Rundgang durch die Anstalt organisiert. Dieser Besuch fand im Rahmen des Dialogs über Menschenrechte statt, den die Schweiz seit 2013 mit Tadschikistan führt und im Rahmen dessen die tadschikischen Behörden namentlich bei der Schaffung eines nationalen Präventionsmechanismus zur Verhütung von Folter unterstützt werden sollen.

c. Neunerausschuss der KKJPD

Anlässlich der Sitzung des Neunerausschusses der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) im Februar stellte die Kommission den Mitgliedern ihre Jahresplanung vor. Sie informierte insbesondere darüber, wie weit die in Auftrag gegebenen Gutachten (zum Vollzug der therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 Abs. 3 StGB und zu den geschlossenen Jugendeinrichtungen) fortgeschritten sind, und legte ihre ersten Feststellungen zum Vollzug der Untersuchungshaft in der Schweiz aus menschen- und grundrechtlicher Sicht dar.

Im Dezember 2015 traf die Kommission den stellvertretenden Generalsekretär der KKJPD und die Konkordatsekretäre erneut zu einem informellen Austausch, um die laufenden Projekte im Bereich

der Untersuchungshaft, der stationären therapeutischen Massnahmen und der Jugendeinrichtungen zu besprechen. Dank diesen für die Kommission besonders wertvollen Kontakten wird ein regelmässiger Austausch mit den Kantonen, ihren wichtigsten Partnern im Bereich des Freiheitsentzugs, ermöglicht.

d. Fachdialog mit dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug der KKJPD

Die Kommission führte mit Vertreterinnen und Vertretern des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug drei Gespräche über ihre Beobachtungen und Empfehlungen beim Monitoring der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg. Im Rahmen dieser Treffen wird der regelmässige Informationsaustausch gefördert und es können kritische Punkte angesprochen werden.

e. Bilaterale Gespräche mit den Kantonsbehörden

Die NKVF führte namentlich im Zusammenhang mit der Inspektion der Räumlichkeiten der Kantons- und Stadtpolizei Lausanne bilaterale Gespräche mit hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern der Waadtländer Kantonsbehörden. Zur Klärung zweier Einzelfälle von Zwangsanwendung in der Jugendeinrichtung Prêles im Kanton Bern führte sie auch ein bilaterales Gespräch mit Berner Kantonsvertretern.

f. Teilnahme an polizeilichen Weiterbildungen im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings

Im Berichtsjahr nahm die Kommission auf Einladung der Polizeikorps der Kantone Genf, Solothurn und Schwyz an internen Weiterbildungen teil und stellte in diesem Rahmen hauptsächlich ihre Methodik bei der Begleitung der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg vor. Auch boten diese Weiterbildungen Gelegenheit, die Beobachtungen und Empfehlungen der Kommission im Bereich der Anwendung von Zwangsmassnahmen im Rahmen der verschiedenen Phasen des Wegweisungsvollzugs zu diskutieren.

3.2 Dialog mit der Zivilgesellschaft

a. Forum zu den Anliegen im Bereich des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings

Die NKFV organisierte im Juni 2015 erneut das jährlich stattfindende Forum mit Vertretungen der Behörden und der Zivilgesellschaft zur Diskussion der Schlussfolgerungen und Empfehlungen ihres Jahresberichts zum ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring. Die Vertretung des Staatssekretariates für Migration (SEM) stellte in diesem Rahmen auch die 2015 eingeleiteten Musterprozesse zur Harmonisierung der Verfahren zur Übermittlung der medizinischen Daten und zur Anwendung der Zwangsmassnahmen vor.

b. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte

Als Mitglied des Beirats des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nahm die Kommission 2015 an einer Sitzung dieses Gremiums teil. Sie hat ebenfalls den Auftrag an das SKMR zur Sammlung der internationalen und nationalen Rechtsprechung im Bereich des Freiheitsentzugs erneuert.

c. Zentrum für Migrationsrecht

Im April 2015 nahm die Kommission an einer vom Zentrum für Migrationsrecht (ZFM) organisierten Tagung zum Thema „Wegweisungsvollzug und Zwangsmassnahmen: neue Perspektiven der Schweiz und der Kantone“ teil. An der Tagung waren Rednerinnen und Redner der Universitäten, der öffentlichen Institutionen des Bundes und der Kantone sowie der internationalen und Nichtregierungsorganisationen vertreten.

d. Association pour la prévention de la torture (APT)

Am 3. und 4. Juni 2015 fand in Genf das von APT organisierte 2. Symposium Jean-Jacques Gautier statt, an dem sich die Kommission über den Umgang mit der Vulnerabilität von LGBTI-Personen im Freiheitsentzug austauschen konnte. Ziel des Symposiums, an dem rund fünfzehn nationale Präventionsmechanismen teilgenommen haben, war es eine Diskussionsplattform zu diesem Thema zu bieten.

3.3 Internationale Kontakte

a. Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT)

Im März nahm die Kommission an einer vom CPT organisierten Konferenz zur Feier seines 25-jährigen Bestehens teil. Nach der Eröffnung durch hochrangige Vertreterinnen und Vertreter wurden an der Konferenz verschiedene Themen wie „Jugendliche in Haft“, „CPT-Standards zur Psychiatrie“ und „Einzelhaft“ behandelt. Die thematischen Podiumsdiskussionen boten auch die Gelegenheit, andere europäische Präventionsmechanismen zu treffen und sich mit ihnen auszutauschen.

b. Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter (CAT)

Anlässlich der 55. Sitzung des CAT vom 27. Juli bis 14. August 2015 prüfte dieser den siebten periodischen Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Die NKVF hatte dem Ausschuss im Hinblick auf diese Prüfung eine Stellungnahme⁸ unterbreitet, in der sie auf verschiedene grundrechtliche Problemfelder aufmerksam machte, insbesondere im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativ- und der Untersuchungshaft sowie im Bereich der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg. Im Rahmen einer bilateralen Sitzung mit den Mitgliedern des Ausschusses hatte die Kommission vor der Prüfung des Staatenberichtes Gelegenheit, diese Fragen vertieft zu diskutieren. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens empfahl der Ausschuss gegen Folter der Schweiz unter anderem, ihre Anstrengungen zur Schaffung spezialisierter Einrichtungen für abgewiesene Asylsuchenden in ausländerrechtlicher Administrativhaft fortzusetzen und der Verpflichtung nachzukommen, die Haftbedingungen der Betroffenen ihrem Status als nicht strafrechtlich verurteilte Personen anzupassen. Der Ausschuss empfahl der Schweiz ausserdem, die Verhältnismässigkeit bei der Anwendung von Zwang im Rahmen von zwangsweisen Rückführungen zu wahren. Schliesslich betonte der Ausschuss, dass die Kommission die nötigen finanziellen Mittel erhalten sollte, um ihren Präventionsauftrag entsprechend wahrnehmen zu können.

⁸ Die Stellungnahme ist auf der Website der NKVF unter http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/150303_stn_nkvf.pdf verfügbar.

c. Austausch mit nationalen Präventionsmechanismen (NPM)

Am 2. und 3. Juli 2015 organisierte die NKVF in Genf ein Austauschtreffen mit ihren britischen und niederländischen Partnerinstitutionen. Ziel des Treffens war es, sich über die Methodik und die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Konkretisierung des Präventionsauftrags auszutauschen. Die Kommission erachtet diese informellen Treffen für den Austausch von Erfahrungen und guten Praktiken mit anderen nationalen Präventionsmechanismen als äusserst wertvoll.

Auf Einladung des nationalen Präventionsmechanismus Österreichs begleiteten die NKVF und ihr deutsches Pendant, eine österreichische Delegation beim Besuch von drei öffentlichen Sozialeinrichtungen in Wien und Umgebung. Die Kommission konnte sich auf diese Weise mit den Standards und der Besuchsmethodik vertraut machen. Die österreichische Präventionsmechanismus, dem 48 unabhängige Fachpersonen verschiedener Disziplinen angehören, besteht aus der sogenannten Volksanwaltschaft und sechs regionalen Kommissionen. Gestützt auf ihren Auftrag, der auf dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter (OPCAT) und dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) beruht, ist die Volksanwaltschaft befugt, in privaten und öffentlichen Sozialeinrichtungen, namentlich in Pflegeheimen für ältere Menschen und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, Kontrollbesuche durchzuführen. Der nationale Präventionsmechanismus hat bisher mehr als 300 Sozialeinrichtungen besucht und verfügt über eine grosse Erfahrung auf diesem Gebiet.

Feststellungen und Empfehlungen im Rahmen der Überprüfung von geschlossenen Jugend- einrichtungen

4

4.1 Einleitung

In den letzten beiden Jahren besuchte die Kommission insgesamt sieben, vom Bund finanzierte und kontrollierte geschlossene Jugendeinrichtungen in den Kantonen Aargau, Bern, Freiburg, Genf, Waadt, Wallis und Zürich, welche neben strafrechtlich eingewiesenen Jugendlichen z.T. auch zivilrechtlich eingewiesene Jugendliche aufnehmen. Die NKVF überprüfte die Bedingungen der dort eingewiesenen Jugendlichen und orientierte sich im Rahmen ihrer Besuche an den internationalen Vorgaben im Kinder- und Jugendbereich sowie an den für den genannten Bereich einschlägigen bundesrechtlichen Vorgaben für die Neuankennung und die Überprüfung der Anerkennung von Erziehungseinrichtungen.⁹

Im September 2015 waren gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) insgesamt 433 Jugendliche strafrechtlich platziert, darunter befanden sich 388 Knaben und 45 Mädchen. 408 Jugendliche waren über 15 Jahre alt und 25 hatten die Altersgrenze von 15 Jahren noch nicht erreicht. Insgesamt wurde bei 23 Jugendlichen Untersuchungshaft, bei 32 Jugendlichen eine stationäre Beobachtung und bei 174 eine vorsorgliche Unterbringung angeordnet, wovon 20 in einer geschlossenen Einrichtung vollzogen wurden. 195 Jugendliche wurden zu einer Schutzmassnahme nach Art. 10 ff. Jugendstrafgesetz (JStG)¹⁰ verurteilt, darunter 25 in einer geschlossenen Einrichtung. In nur 9 Fällen wurde ein Freiheitsentzug angeordnet.

Im Rahmen ihrer schweizweiten Überprüfung richtete die Kommission ein besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung des Haftregimes und überprüfte diese im Lichte der kinder- und jugendrechtlichen Vorgaben. Von grundrechtlicher Relevanz waren im Besonderen die Einhaltung des Trennungsgebotes, die Einschrän-

⁹ Massgebend hierfür ist das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG), SR 341 und die dazugehörige Verordnung vom 21. November 2007 (LSMV), SR 341.1. Das Gesetz räumt dem Bund zudem die Möglichkeit ein, Betriebsbeiträge an besondere erzieherische Aufwendungen öffentlicher und privater gemeinnütziger Einrichtungen zu gewähren, sofern diese folgende Kategorien von Personen aufnehmen:

- a. Junge Erwachsene gemäss Art. 61 StGB;
- b. Kinder und Jugendliche in Anwendung von Artikel 15 und 25 JStG;
- c. Kinder und Jugendliche, die in ihrem Sozialverhalten erheblich gestört sind;
- d. Junge Erwachsene bis zum 22. Altersjahr in Anwendung von Artikel 397a des Zivilgesetzbuches.

¹⁰ Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (Jugendstrafgesetz, JStG), SR 311.1.

kungen in Bezug auf die Bewegungsfreiheit der Jugendlichen, insbesondere die Dauer des Zelleneinschlusses, die Handhabung von pädagogischen und Disziplinarmaßnahmen, der Zugang zu Schul- und Berufsbildungsangeboten sowie die Handhabung von Aussenkontakten, insbesondere die Möglichkeit, Telefonate zu führen und Besuche von Angehörigen zu empfangen.

Die Kommission überprüfte insbesondere folgende Aspekte:

- Einschlägige gesetzliche Grundlagen, namentlich die kantonale Konkretisierung internationaler Vorgaben im Bereich des Vollzugs von jugendstrafrechtlichen Massnahmen sowie interne Reglemente und Weisungen auf Ebene der Jugendeinrichtung;
- Infrastruktur und Unterbringung, insbesondere Zellenausstattung, Licht- und Luftzufuhr, Verpflegung und Hygiene sowie zur Verfügung stehende Räumlichkeiten und Platzverhältnisse;
- Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, insbesondere Dauer des Zimmer- oder Zelleneinschlusses sowie Zugang zu Sport- und Beschäftigungsmöglichkeiten und Freizeitaktivitäten;
- Die Handhabung von Aussenkontakten, namentlich der Zugang zu Telefon und der Empfang von Besuchen.

Im Zuge der Überprüfung ergaben sich verschiedene grundrechtlich relevante Fragen, welche die Kommission veranlassten, ein juristisches Gutachten¹¹ zur Klärung der rechtlichen Grundlagen für die zivil- und strafrechtliche Einweisung und Unterbringung von Minderjährigen. Das Gutachten überprüfte die einschlägigen Bestimmungen im Lichte der grund- und kinderrechtlichen Normen sowie der internationalen Vorgaben und Empfehlungen. Fragen bezüglich der Disziplinierung von Regelverstössen sowie der gemeinsamen Unterbringung von zivil- und jugendstrafrechtlich eingewiesenen Jugendlichen galt es zudem aus kinder- und jugendrechtlicher Sicht kritisch zu beleuchten.¹²

¹¹ Gerber Jenni Regula und Blum Stefan, Die Rechtsstellung von zivil- und jugendstrafrechtlich platzierten Minderjährigen: Gesetzliche Grundlagen und Problemfelder bei der gemeinsamen Unterbringung, Gutachten zhd. der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter, Mai 2015. (zit. Gutachten Gerber Jenni/Blum).

¹² Gutachten Gerber Jenni/Blum, S. 6 und 7.

Die Kommission diskutierte die Erkenntnisse des Gutachtens im Lichte ihrer eigenen Beobachtungen und Feststellungen und formulierte Empfehlungen betreffend den Vollzug von zivil und jugendstrafrechtlichen Massnahmen in geschlossenen Jugendeinrichtungen unter Berücksichtigung der einschlägigen internationalen kinder- und jugendrechtlichen Vorgaben. Die vorliegende Zusammenfassung beruht auf dem dazugehörigen thematischen Schwerpunktbericht¹³, der den relevanten Ansprechpartnern, darunter die Leitungen der überprüften Jugendeinrichtungen sowie den Vertretern des Bundesamtes für Justiz und der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden im Rahmen eines Rundtisches im März 2016 vorgestellt wurde. Der Bericht wurde allen beteiligten Akteuren abschliessend zur Stellungnahme unterbreitet.

4.2 Kinder- und jugendrechtliche Vorgaben im Bereich des Freiheitsentzugs

Der Schutz Minderjähriger in Haft ist auf internationaler Ebene in verschiedenen Konventionen verankert. Die wichtigsten Grundsätze sind in der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK)¹⁴ und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Pakt II)¹⁵ enthalten. Gestützt auf Art. 37 lit. c UN-KRK sowie Art. 10 Abs. 2 lit. b UN-Pakt II ist jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, unter Berücksichtigung seines Alters zu behandeln sowie von Erwachsenen zu trennen. Daneben gibt es eine ganze Reihe an relevanten Soft-Law-Instrumenten, welche dieselben Grundsätze, insbesondere in Bezug auf die Ausgestaltung des Verfahrens und des Vollzuges, noch weiter ausgeführt haben.¹⁶

Als besonders einschlägig für den Vollzug von zivil- oder jugendstrafrechtlichen Massnahmen erweisen sich die Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz von Minderjährigen im Freiheitsentzug

¹³ Vgl. Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der geschlossenen Jugendeinrichtungen durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2014/2015 (zit. Thematischer Schwerpunktbericht 2014/2015).

¹⁴ Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Abgeschlossen in New York am 20. November 1989 (UN-KRK), SR 0.107.

¹⁵ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Abgeschlossen in New York am 16. Dezember 1966 (UN-Pakt II), SR 0.103.2.

¹⁶ Vgl. Thematischer Schwerpunktbericht 2014/2015, S. 14 Rz. 45 und Fn. 30.

(auch Havanna-Richtlinien genannt)¹⁷. Sie enthalten klare Vorgaben an die Behandlung von Minderjährigen im Freiheitsentzug, um den schädlichen Auswirkungen des Freiheitsentzugs möglichst entgegenzuwirken. Namentlich ist dem Grundsatz der Unschuldsvermutung beim Vollzug der Untersuchungshaft entsprechend Rechnung zu tragen, weshalb von einem Freiheitsentzug grundsätzlich abzusehen und dieser nur in aussergewöhnlichen Umständen zu vollziehen ist.¹⁸

Auf europäischer Ebene sind die Europäischen Grundsätze für die von Sanktionen und Massnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen massgebend.¹⁹ Diese als Empfehlungen formulierten Grundsätze beruhen weitgehend auf der UN-KRK sowie auf allen vorerwähnten UN-Richtlinien.²⁰

a. Nationale Vorgaben

Auf bundesrechtlicher Ebene legt das Jugendstrafgesetz (JStG) die wichtigsten Grundsätze für die Anordnung von jugendstrafrechtlichen Massnahmen fest. Hingegen regelt es den Vollzug nur ansatzweise. Namentlich schreiben Art. 27 Abs. 2 JStG respektive Art. 28 Jugendstrafprozessordnung (JStPO)²¹ die Trennung Jugendlicher von Erwachsenen im Strafvollzug sowie in Untersuchungshaft vor.²² Im Gegensatz zu Art. 16 JStG, der nur auf den Vollzug der Unterbringungsmassnahmen Anwendung findet, gelten die in den Art. 17–20 JStG festgehaltenen Vollzugsregeln für alle Schutzmass-

¹⁷ Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz von Jugendlichen, denen ihre Freiheit entzogen ist vom 14. Dezember 1990, welche in 87 Ziffern den ganzen Bereich des Freiheitsentzugs abdecken. (zit. Havanna-Richtlinien); Diese Regeln decken in 87 Ziffern den ganzen Bereich des Freiheitsentzugs ab.

¹⁸ Vgl. Havanna-Richtlinien, Ziff. 17-70. Die Havanna-Richtlinien stipulieren auch den Trennungsgrundsatz sowie die Notwendigkeit, Jugendliche nur in speziell auf die Bedürfnisse von Jugendlichen ausgerichteten Einrichtungen unterzubringen, welche minimale materielle Bedingungen einzuhalten haben.

¹⁹ Die Empfehlungen des Europarates zur Untersuchungshaft und zu Massnahmen und Sanktionen gegen jugendliche Straftäter und Straftäterinnen, Empfehlung Rec(2008)11 vom 5. November 2008 (zit. Empfehlung Rec(2008)11).

²⁰ Insbesondere auch auf die Havanna-Richtlinien zum Schutz von Jugendlichen im Freiheitsentzug.

²¹ Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (Jugendstrafprozessordnung, JStPO), SR 312.1.

²² Hinsichtlich der Untersuchungshaft hält das Bundesgericht sehr deutlich fest, dass bei deren Vollzug die Jugendlichen von den Erwachsenen zu trennen seien und dass es keine Ausnahme von diesem Grundsatz gebe (BGE 133 I 286, 1P.7/2007). Was die Umsetzung durch die Kantone betrifft, so stellte das Bundesgericht fest, dass der Vollzug der Untersuchungshaft in Art. 48 JStG in keiner Weise erwähnt ist. Es schloss daraus, dass Art. 48 JStG sich nicht auf den Haftvollzug vor der Verurteilung erstreckt und dass demzufolge auch die Übergangsfrist, die den Kantonen zur Errichtung entsprechender Einrichtungen eingeräumt wurde, nicht gilt.

nahmen.²³ Die Vollzugsbehörde hat u.a. dafür zu sorgen, dass der Jugendliche angemessen unterrichtet und ausgebildet wird.²⁴ Sie hat auch jährlich zu prüfen, ob und wann die Massnahme aufgehoben werden kann.²⁵ In Bezug auf den Vollzug von Disziplinar-massnahmen ist im schweizerischen Jugendstrafgesetz jedoch einzig die maximale Arrestdauer von 7 Tagen festgelegt.²⁶ Zu beachten sind im Zusammenhang mit Vollzugsfragen überdies die in Art. 74 StGB verankerten Vollzugsgrundsätze, welche sinngemäss anwendbar sind.²⁷ Demzufolge müssen Jugendliche würdevoll behandelt und ihre Rechte dürfen nur so weit beschränkt werden, als der Freiheitsentzug und das Zusammenleben in der Vollzugseinrichtung es erfordern.

Mit Ausnahme dieser einzelnen Bestimmungen lassen sich auf bundesrechtlicher Ebene indes nur beschränkt Grundsätze hinsichtlich der Regelung des Vollzugs ableiten, so dass dieser Bereich weitgehend den Kantonen überlassen bleibt.²⁸ Die Kantone der Westschweiz²⁹ verfügen als Einzige über ein von der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD) erlassenes Konkordat, welches Bestimmungen über den Vollzug der Untersuchungshaft und der geschlossenen Unterbringung enthält.³⁰ Diese Vorgaben beruhen weitgehend auf den bereits erwähnten internationalen Vorgaben wie der UN-KRK und den so genannten Havanna-Richtlinien³¹ und schreiben u.a. verbindliche Regeln hinsichtlich der getrennten Unterbringung, der medizinischen Versorgung und der Bewegungsfreiheit vor.³² Die Westschweizer Kantone haben die konkordatlichen Bestimmungen auf unterschiedliche

²³ Das Gesetz spricht in diesen Bestimmungen durchwegs von „Massnahmen“ und durchbricht somit die sonst gewahrte Terminologie, wonach die Massnahmen im Jugendstrafrecht als „Schutzmassnahmen“ bezeichnet werden.

²⁴ Art. 17 JStG.

²⁵ Art. 19 Abs. 1 JStG.

²⁶ Art. 16 Abs. 2 JStG. Vgl. auch Gutachten Gerber Jenni/Blum, S. 57.

²⁷ Vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. e JStG.

²⁸ Gutachten Gerber Jenni/Blum, S. 33.

²⁹ Freiburg, Genf, Neuenburg, Wallis, Waadt und Jura. Teilweise der Kanton Tessin.

³⁰ Vgl. Konkordat vom 24. März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher in den Westschweizer Kantonen (und teilweise im Tessin) (zit. Konkordat Westschweizer Kantonen (und teilweise im Tessin)).

³¹ Vgl. 18 und Thematischer Schwerpunktbericht 2014/2015, S. 14 Rz. 45 und Fn 30.

³² Vgl. hierzu insbesondere Konkordat Westschweizer Kantonen (und teilweise im Tessin) Kapitel IV, Art. 19–32.

Weise in ihre Rechtssysteme einfließen lassen.³³ Dagegen erscheinen die Regelungen in der Deutschschweiz, insbesondere der Konkordate der Nordwest- und Innerschweiz und der Ostschweiz als weitgehend ungenügend und finden nur dann Anwendung auf den Vollzug von Sanktionen an Jugendlichen, wenn der Vollzug in einer konkordatlichen Einrichtung erfolgt.³⁴

Die detaillierte Prüfung der kantonal einschlägigen Rechtsgrundlagen im Jugendbereich ergibt folglich ein überaus heterogenes Bild und erweist sich hinsichtlich der normativen Regelungsdichte insgesamt als lückenhaft bzw. ungenügend. Besonders auffallend ist, dass die meisten Kantone die jugendstrafrechtlichen Bestimmungen in der Form von sogenannten Einführungsgesetzen zur JStPO zwar konkretisiert haben, vollzugsrelevante Fragen in diesen Gesetzen aber weitgehend unregelt sind. In einigen Kantonen³⁵ lassen sich vereinzelt Artikel zum Vollzug und/oder zum Disziplinarwesen im Vollzug finden, die dem Anspruch einer umfassenden Regelung aber kaum gerecht werden dürften. Der Kanton Basel-Stadt verfügt als einziger Deutschschweizer Kanton über ein den Vollzug von jugendstrafrechtlichen Sanktionen formell regelndes Gesetz.³⁶ Zur Regelung von allgemeinen Vollzugsfragen im jugendstrafrechtlichen Bereich kommen in den Kantonen Aargau, Bern und Zürich hingegen die auf Erwachsene anwendbaren kantonalen Straf- und Justizvollzugsgesetze zum Zuge. Aus kinderrechtlicher Sicht erscheint dies äusserst fragwürdig, zumal diese den internationalen Vorgaben für Minderjährige kaum angemessen Rechnung tragen.³⁷ Diese Feststellungen im normativen Bereich veranlassten die Kommission, entsprechende Empfehlungen an die zuständigen Behörden zu richten.³⁸

³³ Kanton Genf: Règlement du centre éducatif de détention et d'observation de la Clairière (RClairière), 1 50.24; Kanton Wallis: Règlement interne des mineurs pour le Centre éducatif de Pramont du 3 janvier 2007. Zudem wurden in allen drei Kantonen zusätzliche Reglemente zum Disziplinarrecht erlassen. Im Kanton Waadt handelt es sich um das Règlement sur le droit disciplinaire applicable aux personnes mineures et aux jeunes adultes détenus provisoirement ou faisant l'objet d'une condamnation prononcée en vertu du droit pénal des mineurs et détenues dans l'Établissement de détention concordataire du Canton de Vaud (RDDMin-VD), 340.07.2.

³⁴ Vgl. Gutachten Gerber Jenni/Blum, S. 33.

³⁵ Dies ist der Fall in den Kantonen AG, AI, SG, BL, ZH.

³⁶ Jugendstrafvollzugsgesetz vom 13. Oktober 2010 (JStVG), SR 258.400.

³⁷ Gutachten Gerber Jenni/Blum, S. 34.

³⁸ Vgl. Thematischer Schwerpunktbericht 2014/2015, S. 21 Rz. 55.

4.3 Feststellungen und Empfehlungen betreffend den Vollzug von zivil- und jugendstrafrechtlichen Massnahmen

a. Gemeinsame Unterbringung

Die Kommission setzte sich im Rahmen ihrer Überprüfung u.a. mit der Frage der gemeinsamen Unterbringung von zivil- und jugendstrafrechtlich eingewiesenen Jugendlichen auseinander. Während andere Länder wie bspw. Deutschland in diesem Bereich getrennte Einrichtungen kennen, werden zivil- und jugendstrafrechtliche Massnahmen in der Schweiz in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen vollzogen.

In den von der Kommission überprüften Jugendeinrichtungen war sodann auch kein nennenswerter Unterschied zwischen zivil- oder jugendstrafrechtlich eingewiesenen Jugendlichen hinsichtlich der Einschränkungen in den Bereichen Bewegungsfreiheit und Aussenkontakte erkennbar. In Einrichtungen, in denen sowohl zivil- als auch jugendstrafrechtliche Schutzmassnahmen vollzogen werden, stellte die Kommission fest, dass Jugendliche in der Regel acht Stunden ausserhalb ihrer Zimmer verbringen und Zugang zu verschiedenen Sport- und Freizeitaktivitäten haben. Hingegen stellte die Kommission in mehreren Fällen fest, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von zivilrechtlich eingewiesenen Jugendlichen regelmässig mindestens sechs Monate betrug, wogegen die jugendstrafrechtlichen Schutzmassnahmen wesentlich kürzer ausfielen. Die Kommission traf zudem mehrere zivilrechtlich eingewiesene Jugendliche an, denen der Zugang zum Telefon aus disziplinarischen oder anderen Gründen z.T. während mehreren Monaten untersagt blieb. Diese Feststellungen veranlassten die Kommission, weitere Abklärungen vorzunehmen, namentlich um die möglichen Auswirkungen einer gemeinsamen Unterbringung im Lichte der Grundrechte zu prüfen.³⁹ Das Ergebnis dieser Abklärungen ergab, dass die gemeinsame Unterbringung aufgrund der offenbar ähnlich gelagerten Bedürfnisse und Verhaltensweisen der Jugendlichen grundsätzlich als nicht problematisch einzustufen ist. Diese Auffassung teilen auch Gerber Jenni und

³⁶ Vgl. zu dieser Frage Gutachten Gerber Jenni/Blum, S. 61.

Blum und sprechen sich mit Bezug auf das Diskriminierungsverbot klar gegen eine Trennung von zivil- und jugendstrafrechtlichen eingewiesenen Jugendlichen aus. Die Kommission legte den Behörden einen einzelfallgerechten Vollzug sowie eine differenzierte Handhabung bei der Einschränkung von Aussenkontakten nahe.

b. Vollzug der Untersuchungshaft

Die Kommission stufte die Bedingungen der Untersuchungshaft in einzelnen Jugendeinrichtungen⁴⁰, im Allgemeinen als zu restriktiv und für Jugendliche als unangemessen ein.⁴¹ Als bedenklich bezeichnete die Kommission den teils festgestellten mehr als 20-stündigen Zelleneinschluss.⁴² Gleichzeitig anerkannte sie auch die Bemühungen der einzelnen Jugendeinrichtungen, sich den von den europäischen Grundsätzen⁴³ empfohlenen 8 Stunden ausserhalb der Zelle möglichst anzunähern. In der neuen Jugendstrafvollzugseinrichtung Palézieux sowie in der Jugendabteilung Limmattal beschränkte sich der Zelleneinschluss bereits auf maximal 17 Stunden. Während sich Jugendliche in Palézieux drei Mal am Tag mindestens eine halbe Stunde an der frischen Luft bewegen können, ist dies in der Jugendabteilung Limmattal wochentags während zwei Stunden möglich, wogegen der Aufenthalt im Freien bzw. die Bewegung an der frischen Luft in den übrigen Einrichtungen in der Regel auf eine Stunde limitiert war. Diese Praxis steht jedoch nicht im Einklang mit den internationalen Vorgaben, wonach sich Jugendliche mindestens 8 Stunden ausserhalb der Zelle aufhalten und während mindestens zwei Stunden am Tag an der frischen Luft bewegen⁴⁴ sollten. Die Kommission richtete deshalb entsprechende Empfehlungen an die dafür zuständigen Behörden.

⁴⁰ Art. 15 JStG.

⁴¹ Die Kommission rügte diese übermässig langen Einschlusszeiten auch bereits im Zusammenhang mit der Überprüfung einzelner Regional- und Polizeigefängnisse, in denen Jugendliche, meist zwar nur für kurze Dauer, inhaftiert sind. Dies war namentlich der Fall im RG Thun, im Polizeigefängnis Zürich, im RG Biel, in den Polizeistationen des Kantons St. Gallen sowie bereits in den Jugendeinrichtungen Uitikon und Arxhof (vgl. Berichte der NKVF hierzu).

⁴² Namentlich in Pramont und la Clairière angetroffen.

⁴³ Vgl. Empfehlung Rec(2008)11, Ziff. 80.1. und 81. Ebenfalls in diesem Sinne Havanna-Richtlinien, Ziff. 47.

⁴⁴ Vgl. hierzu Empfehlung Rec(2008)11, Ziff. 80.1 und Ziff. 81.

c. Anwendung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen

Im Rahmen ihres allgemeinen Präventionsauftrages richtete die Kommission ein besonderes Augenmerk auf die Anwendung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen⁴⁵ an Jugendlichen.

i. Disziplinarische Sanktionen

Mit Ausnahme der gemäss JStG für alle Kantone verbindlich festgelegten Arrestdauer von maximal sieben Tagen lassen sich hinsichtlich des Verfahrens beim Verhängen oder des Vollzugs von Disziplinar-, Sicherheits- und Schutzmassnahmen schweizweit kaum einheitliche Vorgaben ableiten.⁴⁶ Die Westschweizer Kantone verfügen über einheitlich erlassenes Disziplinarrecht in der Form eines Konkordatsreglements.⁴⁷ Darin werden mit Bezug auf das JStG und die Europäischen Grundsätze die Disziplinarartbestände und die Sanktionen aufgeführt sowie Mindestgrundsätze für den Vollzug festgelegt.⁴⁸ Dagegen finden die Vorgaben der Strafvollzugskonkordate der Nordwest- und Innerschweiz sowie der Ostschweiz nur auf den Vollzug von Sanktionen gegenüber Jugendlichen Anwendung, soweit der Vollzug in Konkordatsanstalten durchgeführt wird.⁴⁹

Das bernische Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Vollzug von Jugendstrafen (FMJG)⁵⁰ regelt als einzige kantonale gesetzliche Grundlage auf umfassende Weise die Anordnung und den Vollzug von freiheitsbeschränkenden Massnahmen während des Vollzugs von jugendstraf- oder kindesschutzrechtlichen Einweisungen in Institutionen der stationären Jugendhilfe sowie in Ge-

⁴⁵ Darunter fallen sämtliche die Bewegungsfreiheit einschränkende Massnahmen wie der Disziplinararrest, Sicherheits- und Schutzmassnahmen oder die Anwendung von Zwangsmitteln wie Fesselungen oder Abwehrsprays.

⁴⁶ Vgl. hierzu Gutachten Gerber Jenni/Blum, S. 38 und S.57.

⁴⁷ Konkordatsreglement über das Disziplinarrecht für Personen in strafrechtlicher Einschliessung oder Unterbringung in geschlossenen Anstalten für Jugendliche vom 31. Oktober 2013, ASF 2014_004, (zit. Konkordatsreglement).

⁴⁸ Für weitere Ausführungen hierzu vgl. Gutachten Gerber Jenni/Blum, S. 39.

⁴⁹ Vgl. hierzu Gutachten Gerber Jenni/Blum, S.33.

⁵⁰ Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Vollzug von Jugendstrafen und -massnahmen und in der stationären Jugendhilfe vom 16.06.2011 (FMJG), 341.13, vgl. hierzu lit. iii. Anwendung von Zwangsmitteln unten.

⁵¹ Art. 2, 4, 9 und 10 FMJG.

fängnissen.⁵¹ Zwar legt das FMJG die für Jugendliche anwendbaren Disziplinarartbestände und Sanktionen fest und schreibt eine klare Vorgehensweise beim Verhängen von Disziplinarsanktionen vor.⁵² Hingegen enthält das FMJG keine konkreten Ausführungen bezüglich des Arrests bzw. des strengen Einschlusses.⁵³ Eine in dieser Form ausführliche gesetzliche Grundlage fehlt allerdings in den übrigen Deutschschweizer Kantonen.

Bei der Überprüfung der Sanktionsregister stellte die Kommission mit Zufriedenheit fest, dass die vorhandenen Verfügungen in der Regel gut aufgebaut und nachvollziehbar waren, die verhängten Sanktionen zudem in korrektem Verhältnis zum Pflichtverstoss standen. Als mangelhaft zu bezeichnen ist die Praxis, wonach nicht alle gesetzlich vorgesehenen und meist nur mündlich angeordneten Sanktionen schriftlich verfügt werden.⁵⁴ In einer Jugendeinrichtung im Kanton Freiburg fand die Kommission sodann auch kein formelles Disziplinarregister vor, was der international vorgeschriebenen Dokumentations- und Berichtspflicht klar zuwiderläuft.⁵⁵ Überdies stellte sich heraus, dass in den meisten Jugendeinrichtungen nebst den gesetzlich vorgesehenen Sanktionen zusätzlich noch pädagogische Sanktionen zum Zuge kommen, welche in der Regel die Form eines Entzugs von Vergünstigungen im Bereich der Bewegungsfreiheit oder der Aussenkontakte annehmen, jedoch nicht in schriftlicher Form vorliegen. Wenngleich sich pädagogische Massnahmen zu erzieherischen Zwecken als durchaus sinnvoll erweisen können, sind sie klar von der Ahndung disziplinarischer Pflichtverstösse zu trennen. Die Kommission bemängelte, dass beim Verhängen sogenannter pädagogischer Sanktionen kein formelles Verfahren zur Anwendung kommt, weshalb der Rechtsschutz⁵⁶ mangels vorliegender Schriftlichkeit faktisch ausgehebelt wird. Die Kommission legte den Jugendeinrichtungen deshalb nahe, im Sinne eines Grundsatzes, sämtliche Einschränkungen im Bereich der Bewegungsfreiheit und der Aussenkontakte schriftlich anzuordnen.

⁵² Vgl. Art. 8-12 FMJG.

⁵³ Vgl. Gutachten Gerber Jenni/Blum, S. 68.

⁵⁴ Die Kommission stellte diesen Mangel insbesondere in den Jugendeinrichtungen Pramont, Prêles, Lory sowie im Time-Out fest.

⁵⁵ Vgl. hierzu Havanna-Richtlinien, Ziff. 70.

⁵⁶ Vgl. hierzu Brägger Benjamin F. (Hrsg.), Das schweizerische Vollzugslexikon, Basel 2014, S. 136, der die Wichtigkeit des Rechtsschutzes betont. „Disziplinarsanktionen beschränken die im Freiheitsentzug bereits ohnehin stark eingeschränkten Grundrechte, insbesondere der persönlichen Freiheit, noch zusätzlich. Deshalb kommt dem Rechtsschutz der dem besonderen Rechtsverhältnis unterstellten Eingewiesenen eine äusserst wichtige Bedeutung zu.“

Die für den Vollzug von Sanktionen vorgesehenen Disziplinarabteilungen wurden von der Kommission hinsichtlich ihrer Infrastruktur weitgehend als korrekt eingestuft. Dennoch stellte die Kommission teilweise erhebliche Unterschiede fest. Während die Disziplinarzellen in einzelnen Jugendeinrichtungen⁵⁷ einer Arrestzelle in einem Gefängnis gleichkommen, erfüllen sie in zwei Einrichtungen⁵⁸ die Funktion eines hell und freundlich eingerichteten Besinnungszimmers. In einer Jugendeinrichtung im Kanton Genf⁵⁹ stuft die Kommission eine im Untergeschoss angelegte Arrestzelle ohne Lichtzufuhr für den Vollzug von Sanktionen an Jugendlichen als gänzlich ungeeignet ein.⁶⁰ In Anlehnung an internationale Vorgaben ist eine Einzelhaft in einer nur mit Betonblöcken als Schlaf- und Sitzgelegenheit ausgestatteten Zelle grundsätzlich verboten.⁶¹ Kritisch steht die Kommission schliesslich der Praxis des Vollzugs von Disziplinar-, Sicherheits- und Schutzmassnahmen in externen Einrichtungen, u.a. in Gefängnissen gegenüber. Auch stellte die Kommission fest, dass der mehrtägige Arrest in der Form der Einzelhaft keine seltene Praxis darstellt. Auch wenn die Anzahl angeordneter Arreste sowie die Art des Vollzugs von einer Institution zur anderen z.T. erheblich variierte, unterhielt sich die Kommission in den besuchten Einrichtungen mit mehreren Jugendlichen, die mit mehrtägigem Arrest bereits vertraut waren. Als bedenklich stuft die Kommission die im Einzelfall überschrittene Dauer des Arrests von sieben Tagen ein⁶² und legte den Jugendeinrichtungen nahe, die gesetzlich vorgeschriebenen sieben Tage unter keinen Umständen zu überschreiten.

Aus kinder- und jugendrechtlicher Sicht als kritisch zu bezeichnen ist die von der Kommission mehrfach angetroffene Praxis, wonach den Jugendlichen der Besuch von Familienangehörigen während des Aufenthaltes in der Disziplinarabteilung entweder gänzlich

⁵⁷ Namentlich in den Jugendeinrichtungen Prêles, Pramont, la Clairière und Palézieux.

⁵⁸ In den Jugendheimen Lory und Aarburg der Fall.

⁵⁹ Im Jugendheim la Clairière.

⁶⁰ Die Nutzung dieser Zelle war auch bereits vom CPT als unzumutbar eingestuft worden. Vgl. CPT (2012)7, S. 51, Ziff. 93.

⁶¹ Vgl. Empfehlung Rec(2008)11, Ziff. 95.3.

⁶² Vgl. Art. 16 Abs. 2 JStG. Festgestellt wurde dieser namentlich in Bezug auf das Jugendheim Lory, in welchem gemäss überprüftem Sanktionenregister im Jahr 2014 mindestens vier strenge Einschlüsse zwischen 8 und 15 Tagen verfügt wurden.

untersagt wurde⁶³ oder die Einschränkung Bestandteil einer angeordneten Disziplinar massnahme ist.⁶⁴ Auch das Westschweizer Konkordatsreglement sieht eine Einschränkung der Aussenkontakte als mögliche Disziplinarsanktion vor.⁶⁵ Das waadtländische Reglement sieht sogar eine mögliche Einschränkung von bis zu 30 Tagen vor.⁶⁶ Das bernische FMJG hingegen bezeichnet eine Einschränkung nur dann als zulässig, wenn die disziplinarische Widerhandlung in engem Zusammenhang mit dem Besuch steht.⁶⁷ Diese Bestimmung dürfte am ehesten in Einklang mit den kinderrechtlichen Vorgaben und insbesondere den europäischen Grundsätzen⁶⁸ stehen, welche keine Einschränkungen von Besuchen oder familiären Kontakten vorsehen. Nach Auffassung der Kommission sollten diese, im Sinne eines Mindestgrundsatzes, in allen Jugendeinrichtungen berücksichtigt werden.

ii. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

Die Kommission stellte in den überprüften Jugendeinrichtungen z.T. erhebliche Unterschiede in der Handhabung und des Verfahrens bei der Anordnung von Sicherheits- und Schutzmassnahmen aufgrund von Selbst- oder Fremdgefährdung fest. Gemäss den Feststellungen der Kommission können Jugendliche bis zu 24 Stunden in eine Beruhigungszelle eingewiesen, ohne dass diese Einweisungen formell verfügt werden. Die von der Kommission durchgeführten Abklärungen ergaben im Allgemeinen einen Mangel an klaren Vorgaben in diesem Bereich. Dagegen waren die Regelungen in den Kantonen Bern und Waadt als geradezu beispielhaft zu bezeichnen,

⁶² Namentlich in den Jugendeinrichtungen Prêles, Pramont, la Clairière und Palézieux.

⁶³ In diesem Sinne explizit Art. 41 RClairière (Genf) und §161 der Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 (JV), 331.1 (Zürich), wonach die Person im Arrest keinen Besuch empfangen darf.

⁶⁴ So zum Beispiel §74 Abs. 1 lit. b Verordnung über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 9. Juli 2003 (Strafvollzugsverordnung, SMV), 253.111 (Aargau), der die Beschränkung der Aussenkontakte als mögliche Sanktion vorsieht.

⁶⁵ Art. 5 Abs. 1 lit. c Règlement sur le droit disciplinaire applicable aux personnes détenues pénalement ou placées dans des établissements fermés pour mineurs vom 31. Oktober 2013 (RDDPDM), E 4 58.03.

⁶⁶ Art. 44 Abs. 2 Règlement sur le droit disciplinaire applicable aux personnes mineures et aux jeunes adultes détenus provisoirement ou faisant l'objet d'une condamnation prononcée en vertu du droit pénal des mineurs et détenues dans l'Établissement de détention concordataire du Canton de Vaud vom 4. Juni 2014 (RDDMin-VD), 340.07.2.

⁶⁷ Art. 9 Abs. 2 FMJG.

⁶⁸ Vgl. hierzu Art. 9 Abs. 3 UN-KRK sowie Empfehlung Rec(2008)11, Ziffer 95.6.

da diese das Verfahren sowie die Zuständigkeiten, namentlich die Notwendigkeit, jede Sicherheitsmassnahme formell zu verfügen sowie den Gesundheitsdienst beizuziehen, klar regeln.⁶⁹ Die Kommission hat den zuständigen Behörden deshalb empfohlen, sämtliche Sicherheits- und Schutzmassnahmen stets formell zu verfügen.

Auch der Vollzug derselben Sicherheits- und Schutzmassnahmen wurde sehr unterschiedlich gehandhabt. Als positiv fiel der Kommission auf, dass in der Jugendabteilung Limmattal keine formellen Sicherheits- und Schutzmassnahmen vollzogen und suizidgefährdete Jugendliche innerhalb von 24 Stunden in die Psychiatrische Klinik Rheinau oder in die Psychiatrische Universitätsklinik nach Zürich verlegt werden. In einer Jugendeinrichtung im Kanton Wallis stellte die Kommission hingegen mit Besorgnis fest, dass Sicherheits- und Schutzmassnahmen an Jugendlichen in einem nahegelegenen Gefängnis in einer kaum mit Tageslicht versehenen, videoüberwachten Arrestzelle im Untergeschoss vollzogen werden.

iii. Anwendung von Zwangsmitteln⁷⁰

Die Kommission überprüfte sämtliche Anwendungen von Zwang und kontrollierte, sofern vorhanden, die dazu vorliegenden Verfügungen und Register. Der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen sowie die Havanna Richtlinien beschränken den Einsatz von Zwangsmitteln ausdrücklich auf Situationen, in denen eine unmittelbare Verletzungsgefahr des Jugendlichen für sich selbst oder für andere ausgeht und sofern alle anderen Kontrollmassnahmen versagt haben.⁷¹ Zwangsmittel dürfen zudem nie als Mittel zur Bestrafung angewendet und sollten stets von einer medizinischen und/oder psychologischen Fachperson kontrolliert werden.⁷² Die Kommission stellte in diesem Bereich verschiedene Mängel fest. Mit Ausnahme der Jugendeinrichtungen im Kanton Bern, in welchen

⁶⁹ Im Kanton Bern sieht Art. 15 FMJG eine klare Vorgehensweise bei der Anordnung von besonderen Sicherheits- und Schutzmassnahmen vor. Im Kanton Waadt werden Sicherheits- und Schutzmassnahmen gestützt auf eine für alle Strafvollzugseinrichtungen gültige Weisung im Kanton Waadt angeordnet.

⁷⁰ Physischer Zwang, Hand- und Fussfesseln, chemische Reizstoffe (z.B. Pfefferspray).

⁷¹ Havanna-Richtlinien, Ziff. 63 und 64.

⁷² KRK, Allgemeiner Kommentar Nr. 10 (2007), Ziff. 89; Havanna-Richtlinien, Ziff. 55.

die Bestimmungen des FMJG zum Zuge kommen, zeigte sich im Rahmen der von der Kommission durchgeführten Kontrollen, dass die Anwendung von Zwangsmitteln in kaum einem anderen Kanton bzw. einer Jugendeinrichtung korrekt verfügt bzw. in einem separaten Register erfasst wird. In Anbetracht des mit solchen Eingriffen verbundenen schweren Grundrechtseingriffs regte die Kommission schweizweit den Erlass einheitlicher Regeln nach dem Modell des bernischen FMJG an. Die Kommission äusserte sich auch zur Frage des Einsatzes von Abwehrsprays nachdem sie im Zusammenhang mit ihrem Besuch in einer Jugendeinrichtung im Kanton Bern zwei solche Vorfälle überprüfte.⁷³ Aufgrund der mit dem Einsatz verbundenen gesundheitlichen Risiken⁷⁴ teilte sie den Behörden ihre diesbezüglichen Bedenken mit und rief die im Falle einer Anwendung zwingend zu treffenden Massnahmen in Erinnerung.⁷⁵

d. Zugang zu Grundschulunterricht und/oder beruflicher Ausbildung

In sämtlichen von der Kommission überprüften Einrichtungen wird den Jugendlichen zwar regelmässiger Schulunterricht erteilt, jedoch unterschieden sich dabei sowohl die Regelmässigkeit als auch die Dauer des Unterrichtes teilweise erheblich. Während der interne Schulunterricht in einzelnen Einrichtungen⁷⁶ individuell und bedürfnisgerecht gestaltet wird, fand er in anderen Jugendeinrichtungen⁷⁷ nur an einzelnen Tagen statt oder beschränkte sich wiederum in anderen auf ein bis zwei Stunden pro Woche. Im Einzelfall stellte die Kommission fest, dass Jugendliche offenbar aufgrund ihres Verhaltens vom internen Grundschulunterricht ausgeschlossen und sich ohne Beschäftigung in der Einrichtung aufhielten. Dies scheint insbesondere ein Problem für regelmässig von strengen

⁷³ Für weitere Ausführungen hierzu vgl. Thematischer Schwerpunktbericht 2014/2015, S. 28 Rz. 72.

⁷⁴ Vgl. hierzu die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) im Zusammenhang mit dem Einsatz von Abwehrsprays; Factsheet Abwehrspray, Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Bundesamt für Gesundheit BAG, Direktionsbereich Verbraucherschutz, Juli 2015.

⁷⁵ Abwehrsprays sollten nie in geschlossenen Räumlichkeiten eingesetzt und Personen nach deren Anwendung umgehend von einer medizinischen Fachperson untersucht werden.

⁷⁶ Gemäss den der Kommission zur Verfügung stehenden Informationen war dies in den Jugendeinrichtungen Palézieux und Pramont der Fall.

⁷⁷ Dies war der Fall in den Jugendeinrichtungen la Clairière, Lory und in der Jugendabteilung Limmattal.

⁷⁸ Vgl. Gutachten Gerber Jenni/Blum, S. 57, wonach der verfassungsmässig verankerte Bildungsauftrag nicht ordnungsgemäss wahrgenommen und das Diskriminierungsverbot verletzt wird.

Disziplinar massnahmen betroffene Jugendliche zu sein, da ihnen auf diese Weise der Zugang zum Schulunterricht verwehrt bleibt.⁷⁸ Damit den kinderrechtlichen Vorgaben⁷⁹ hinsichtlich des Rechts auf Bildung angemessen Rechnung getragen wird, legte die Kommission den Behörden nahe, den obligatorischen Schulunterricht für schulpflichtige Minderjährige intern nach Möglichkeit täglich, aber mindestens drei Mal pro Woche anzubieten und betonte, dass dem Jugendlichen andernfalls der Schulbesuch ausserhalb der Einrichtung zu ermöglichen sei. Hingegen begrüsst die Kommission das in verschiedenen Jugendeinrichtungen⁸⁰ vorhandene, vielseitige Berufsbildungsangebot sowie die Bemühungen der Einrichtungen, die Jugendlichen in ihren Bestrebungen zur Erlangung beruflicher Kompetenzen zu unterstützen und bei Bedarf, den Kontakt zu externen Ausbildungszentren zu fördern.

e. Zugang zu medizinischer und psychiatrischer Versorgung

Die Kommission stufte die medizinische und psychiatrische Versorgung in fast allen Einrichtungen als zufriedenstellend ein. Als verbesserungswürdig bezeichnete sie hingegen die fehlende medizinische Eintrittsuntersuchung der Jugendlichen durch medizinisches Fachpersonal, welche entgegen der internationalen Vorgaben von nur wenigen Jugendeinrichtungen durchgeführt wird. Auch die Praxis, wonach Medikamente teilweise vom Betreuungs- und Sicherheitspersonal abgegeben werden, gab Anlass zur Kritik und veranlasste die Kommission, in diesen Bereichen entsprechende Empfehlungen an die Jugendeinrichtungen zu richten.

f. Kontakte mit der Aussenwelt

Jugendlichen ist regelmässiger Kontakt mit der Aussenwelt, insbesondere mit ihren Angehörigen zu ermöglichen. Diese in den internationalen Vorgaben verankerte Forderung umfasst sowohl den uneingeschränkten brieflichen Verkehr, den Zugang zum Telefon

⁷⁹ Vgl. hierzu Havanna-Richtlinien, Ziff. 38. Auch in diesem Sinn Gemäss Art. 27 Abs. 3 JStG: Schulbesuch, Lehre oder Erwerbstätigkeit sind dem Jugendlichen ausserhalb der Einrichtung oder andernfalls innerhalb dieser zu ermöglichen.

⁸⁰ Insbesondere in Pramont, Prêles, la Clairière und Palézieux als beeindruckend zu bezeichnen.

⁸¹ Vgl. hierzu die Ausführung unter Ziff. 27 und 28 oben. Dazu auch die Havanna-Richtlinien, Ziff. 59, 60 und 61.KRK, Allgemeiner Kommentar Nr. 10 (2007), Ziff. 83; Havanna-Richtlinien, Ziff. 59.

als auch den Empfang von Besuchen.⁸¹ In den von der Kommission besuchten Jugendeinrichtungen erwies sich der Zugang zu Aussenkontakten im Lichte der kinderrechtlichen Vorgaben als eher restriktiv. Besonders überrascht zeigte sich die Kommission über die sehr unterschiedliche Vorgehensweise und die vereinzelt als übermässig zu bezeichnenden Einschränkungen des telefonischen Kontakts mit Angehörigen. In einzelnen Einrichtungen war dieser Kontakt auf fünf Minuten pro Woche beschränkt⁸², in anderen Einrichtungen wurde er wiederum täglich⁸³ oder zwei Mal pro Woche während 15 Minuten ermöglicht.⁸⁴ Als grundrechtlich unzumutbar bezeichnete die Kommission, den in einzelnen Einrichtungen⁸⁵ gänzlich unterbundenen Zugang zum Telefon. Dagegen liess sich in Bezug auf den Empfang von Besuchen eine einheitlichere Praxis beobachten. In den überprüften Jugendeinrichtungen konnten Jugendliche in der Regel mindestens einmal pro Woche während einer Stunde Besuch empfangen.⁸⁶ Erhebliche Unterschiede bestehen aufgrund des Einweisungsgrundes mit im Einzelfall gänzlich untersagtem Besuchsrecht bei Jugendlichen in Untersuchungshaft oder Besuchen, die nur über die Trennscheibe erfolgen. Wenngleich aussergewöhnliche Umstände solche Einschränkungen durchaus zu rechtfertigen vermögen⁸⁷, muss ein Mindestmass an Kontakten auch in solchen Fällen stets gewährleistet sein.⁸⁸

Als problematisch bezeichnete die Kommission schliesslich die auch von Gerber-Jenni und Blum gerügte Vermischung von Pädagogik und Disziplin.⁸⁹ Demnach werden negative Verhaltensweisen auch mit Einschränkungen des Besuchsrechts bzw. des Zugangs zum Telefon geahndet. Während diese Praxis in einzelnen Jugendeinrich-

⁸² Dies war gemäss Hausordnung im Jugendheim Lory der Fall.

⁸³ Diese Praxis wurde in der Jugendeinrichtung Pramont beobachtet.

⁸⁴ Im Kanton Waadt wird der Telefonkontakt gestützt auf Art. 51 RSDMin-VD zwei Mal pro Woche ermöglicht.

⁸⁵ In la Clairière ist der Zugang zum Telefon weder im internen Reglement noch in der Praxis vorgesehen. In der Jugendabteilung Limmattal war der Zugang gänzlich untersagt.

⁸⁶ Dies ist namentlich der Fall in der Jugendeinrichtung Pramont, la Clairière, in der Jugendabteilung Limmattal und in Palézieux.

⁸⁷ KRK, Allgemeiner Kommentar Nr. 10 (2007), Ziff. 89.

⁸⁸ Empfehlung Rec(2008)11, Ziff. 85.2.

⁸⁹ Vgl. Gutachten Gerber Jenni/Blum, S.59 und 60.

⁹⁰ Dies war namentlich der Fall in den Jugendheimen Aarburg, Lory und la Clairière.

tungen als gängig bezeichnet werden kann⁹⁰, wurde der Zugang zum Telefon in anderen Jugendeinrichtungen aufgrund wiederholt schlechter Einstufung im Jugendbeurteilungssystem sogar gänzlich unterbunden.⁹¹ Die Kommission rief in diesem Zusammenhang die einschlägigen kinder- und jugendrechtlichen Vorgaben in Erinnerung und legte den Behörden eine weniger restriktive Handhabung nahe.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass zivil- und jugendstrafrechtliche Massnahmen in der Schweiz in einem von Respekt geprägten pädagogischen Rahmen vollzogen werden und den Jugendlichen eine angemessene Infrastruktur sowie eine Vielzahl an Freizeitmöglichkeiten und beruflichen Ausbildungsangeboten geboten werden. In formell-rechtlicher Hinsicht hingegen besteht aufgrund der föderalistischen Kompetenzaufteilung weiterhin Handlungsbedarf, um den kinder- und jugendrechtlichen Vorgaben in allen Kantonen gleichermassen Rechnung zu tragen. Besonders im Bereich der Anwendung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen wie Disziplinarsanktionen, Sicherheits- und Schutzmassnahmen sowie bei der Anwendung von Zwangsmitteln erscheint dies dringend angezeigt. Schliesslich gilt es auch die Einschränkungen im Bereich der Aussenkontakte einzelfallgerechter und unter Berücksichtigung internationaler Vorgaben zu definieren, damit dem pädagogisch nötigen Rahmen und den speziellen Bedürfnissen von Jugendlichen gleichermassen die notwendige Achtung geschenkt wird.

⁹¹ Diese Praxis wurde beispielsweise im Jugendheim Lory angetroffen.

Übersicht der im Jahr 2015 abgegebenen Empfehlungen

5

5.1 Allgemein

- Sie empfiehlt dem Regierungsrat des Kantons St.Gallen, die Verantwortung für die Betriebsführung der Gefängnisse an das Amt für Justizvollzug zu übertragen.
- Die Kommission empfiehlt der Anstaltsleitung des Untersuchungsgefängnis Solothurn und des Gefängnisses Pfäffikon, bei der Anstellung des Personals der Sprachenvielfalt Rechnung zu tragen.

5.2 Körperliche Durchsuchung

- Die Kommission empfiehlt, die körperliche Durchsuchung stets in zwei Phasen durchzuführen und die Hausordnungen in den Gefängnissen des Kantons Solothurns und der Kantonspolizei St.Gallen dahingehend anzupassen.
- Im Regionalgefängnis Biel im Kanton Bern regt die Kommission die konsequente Umsetzung der zweiphasigen körperlichen Durchsuchung in der Praxis an.

5.3 Materielle Haftbedingungen

- Die Kommission ist der Ansicht, dass die Zellen über mehr Tageslicht verfügen sollten und empfiehlt der Anstaltsleitung im Regionalgefängnis Biel und im Untersuchungsgefängnis Solothurn, die Lichtverhältnisse in den Zellen dringend zu verbessern.
- Die Kommission empfiehlt den kantonalen Behörden in St.Gallen, die Zellen im Polizeistützpunkt Mels dringend zu sanieren.
- Die Kommission ist der Ansicht, dass der Intimsphäre der inhaftierten Personen gebührend Rechnung zu tragen ist. Sie empfiehlt der Anstaltsleitung im Regionalgefängnis Biel, entsprechende Massnahmen zu ergreifen.
- Die Kommission regt an, die Essenszeiten im Regionalgefängnis Biel zu überprüfen.
- Die Kommission ist der Ansicht, dass der Zellenruf im Gefängnis Gossau im Kanton St.Gallen, insbesondere in Notfäl-

len, innert kürzester Frist zu beantworten ist. Die Kommission empfiehlt dem Polizeikommando, die entsprechenden Massnahmen hierfür zu treffen.

- Sie empfiehlt der Anstaltsleitung im Untersuchungsgefängnis Solothurn, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um eine solche Trennung zu gewährleisten und raucherfreie Räumlichkeiten vorzusehen. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass eine zellenweise Trennung von Nichtraucher und Rauchern gewährleistet wird, wenn auch Nichtraucher in Zellen untergebracht werden müssen, in denen vorgängig geraucht wurde.
- Die Kommission erachtet den Spazierhof im Untersuchungsgefängnis Solothurn als ungeeignet und empfiehlt den Vollzugsbehörden, den Spazierhof ansprechender zu gestalten.

5.4 Haftregime

- Die Kommission fordert die Behörden im Kanton Solothurn sowie das Polizeikommando des Kantons St. Gallen auf, Untersuchungs- und Strafgefangene sowie Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft in den Gefängnissen Flums und Gossau, entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, voneinander zu trennen und den strafprozessualen Vorgaben sowie den einschlägigen internationalen Standards bei der Ausgestaltung des Vollzugs der Untersuchungshaft Rechnung zu tragen.
- Die Kommission ist der Auffassung, dass das Gefängnis Flums im Kanton St.Gallen für den Aufenthalt von Frauen ungeeignet ist.
- Die Kommission ist der Ansicht, dass die Gefängnisse Flums und Gossau im Kanton St.Gallen für die Inhaftierung von Jugendlichen ungeeignet sind. Sie empfiehlt dem Polizeikommando, Jugendliche von Erwachsenen zu trennen und das Trennungsgebot entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung umzusetzen.
- Wenngleich diese Dauer (8.6 Tage) als relativ kurz zu bezeichnen ist, sollten Frauen im Regionalgefängnis Biel einen angemessenen Teil des Tages ausserhalb ihrer Zelle verbringen.

5.5 Untersuchungshaft

- Die Kommission erachtet einen 22 bzw. 23-stündigen Zeleneinschluss im Lichte der nationalen und internationalen Vorgaben als unangemessen und empfiehlt den Behörden des Kantons Bern und Solothurn, den strafprozessualen Vorgaben sowie den einschlägigen internationalen Vorgaben bei der Ausgestaltung des Vollzugs der Untersuchungshaft entsprechend Rechnung zu tragen.
- Die Kommission ist der Ansicht, dass Aussenkontakte in der Untersuchungshaft unter Berücksichtigung der konkreten Haftgründe und des Untersuchungszwecks grundsätzlich sicherzustellen sind.
- Die Kommission empfiehlt den kantonalen Behörden in Zürich, den strafprozessualen Vorgaben sowie den einschlägigen internationalen Standards bei der Ausgestaltung des Vollzugs der Untersuchungshaft Rechnung zu tragen.

5.6 Ausländerrechtliche Administrativhaft

- Die Kommission ist der Ansicht, dass das Untersuchungsgefängnis Solothurn und das Gefängnis Widnau im Kanton St.Gallen für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft ungeeignet ist, und dass das Haftregime sowohl in Widnau als auch im Gefängnis Bazenhaid zu restriktiv ist. Sie empfiehlt der Anstaltsleitung im Untersuchungsgefängnis Solothurn, das Angebot an Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu erweitern.
- Die Kommission ist der Ansicht, dass das Untersuchungsgefängnis Solothurn auch aufgrund der mangelnden Bewegungsmöglichkeiten für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft nicht geeignet ist und empfiehlt die Unterbringung in einer diesem Zweck vorbehaltenen Einrichtung.

5.7 Disziplinarregime und Sanktionen

- Die Kommission empfiehlt dem Polizeikommando, dem Migrationsamt und der zuständigen Behörde des Kantons St. Gallen, die organisatorischen Abläufe hinsichtlich der Verfü-

- gung von Disziplinar massnahmen zu überprüfen und allenfalls die Verordnung anzupassen.
- Die Kommission empfiehlt in Anlehnung an internationale Vorgaben grundsätzlich, die Dauer des Arrests auf maximal 14 Tage zu beschränken und legt den rechtsetzenden Behörden in den Kantonen Bern, St. Gallen und Zürich nahe, eine verkürzte Dauer vorzusehen und die Gesetzgebung anzupassen.
 - Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung im Regionalgefängnis Biel, den inhaftierten Personen in der Disziplinarzelle angemessene Kleidung abzugeben.
 - Die Kommission ist grundsätzlich der Ansicht, dass sich die Lektüre im Disziplinararrest nicht nur auf religiöse Texte beschränken sollte und empfiehlt der Gefängnisleitung im Regionalgefängnis Biel dringend, die Lichtverhältnisse in der Disziplinarzelle zu verbessern.
 - Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber im Kanton Bern erneut, sämtliche in Art. 91 Abs. 2 StGB aufgeführten Disziplinarsanktionen anzuwenden und die rechtlichen Grundlagen dahingehend anzupassen.

5.8 Sicherheits- und Schutzmassnahmen

- Angesichts der festgestellten Unklarheiten empfiehlt die Kommission den Behörden in den Kantonen Bern und Solothurn, die Schutz- und Sicherungsmassnahmen ordentlich zu verfügen.
- Im Untersuchungsgefängnis Solothurn empfiehlt sie, die Begrifflichkeiten in der Hausordnung mit den kantonal gesetzlichen Grundlagen abzustimmen und in einem Register zu erfassen.
- Die Kommission ersucht die Verantwortlichen im Regionalgefängnis Biel in Fällen von Selbstgefährdung, eine Einweisung in eine psychiatrische Einrichtung zu erwägen oder mindestens sicherzustellen, dass eine hinreichende psychiatrische Überwachung gewährleistet ist.
- Die Kommission empfiehlt der Direktion im Zentralgefängnis Freiburg, dem Polizeikommando im Kanton St.Gallen und der Anstaltsleitung im Gefängnis Pfäffikon in Zürich, ein

spezielles Reglement zu erlassen, welches das Verfahren bei Einweisung wegen akuter Selbst- und Fremdgefährdung regelt. Weiter sind die Schutz- und Sicherheitsmassnahmen in St. Gallen ordentlich zu verfügen, und jede Einweisung in die Sicherheitszelle in einem detaillierten Register zu erfassen.

- Die Kommission empfiehlt der Justizvollzugsanstalt Pöschwies im Kanton Zürich, sämtliche Anordnungen von Sicherheits- und Schutzmassnahmen gemäss den gesetzlichen Vorgaben ordentlich zu verfügen, das entsprechende Rechtsmittel anzuführen und die verfügten Massnahmen in einem Register zu erfassen.
- Die Kommission empfiehlt dem Kanton Zürich, inhaftierte Personen mit einer erheblichen psychischen Störung in einer geeigneten Einrichtung unterzubringen.

5.9 Hochsicherheitshaft

- Die Kommission empfiehlt den Behörden im Kanton Zürich, die Verfügungskompetenz für die Einweisung in die Hochsicherheitsabteilung auf Stufe der Vollzugsbehörde anzusetzen.
- Angesichts des mit der Einweisung in die Sicherheitsabteilung 1 verbundenen schweren grundrechtlichen Eingriffs regt sie an, das rechtliche Gehör in regelmässigen Abständen auch unter Anwesenheit eines Mitglieds der Direktion der Justizvollzugsanstalt Pöschwies im Kanton Zürich zu gewähren.
- Sie empfiehlt den Erlass einer eigenen Hausordnung für die Sicherheitsabteilung 1 der Justizvollzugsanstalt Pöschwies im Kanton Zürich, welche die von der allgemeinen Hausordnung abweichenden Regelungen enthält, mindestens aber – sofern unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips zulässig – die Abgabe einer schriftlichen Information über die entsprechenden Rechte und Pflichten in einer für die Eingewiesenen verständlichen Sprache.
- In Anbetracht ihrer damit ergangenen Empfehlung⁹² ersucht sie die Anstaltsdirektion der Justizvollzugsanstalt Pöschwies im Kanton Zürich, im Rahmen der aktuell laufenden Überar-

⁹² Vgl. Tätigkeitsbericht 2013, Ziff. 3.3.

beitung der Hausordnung, den Anordnungsgrund der „anderweitigen schweren Störung von Ordnung und Sicherheit des Anstaltsbetriebs“ in Bezug auf seine Rechtskonformität hin zu überprüfen.

- Die Kommission empfiehlt der Justizvollzugsanstalt Pöschwies im Kanton Zürich, die Einrichtung von separaten Arbeitsräumen in der Sicherheitsabteilung 1 zu prüfen.
- Die Kommission empfiehlt der Direktion der Justizvollzugsanstalt Pöschwies im Kanton Zürich, ein ständiges Augenmerk darauf zu richten, dass in der Sicherheitsabteilung 1 Formen zur Förderung des zwischenmenschlichen Kontaktes geprüft und dabei immer wieder versucht wird, die inhaftierten Personen zu zweit spazieren zu lassen.
- Sie regt der Justizvollzugsanstalt Pöschwies im Kanton Zürich an, Besuche in der Sicherheitsabteilung 1, sofern aus Sicherheitsgründen möglich, regelmässig ohne systematische Anwendung der Trennscheibe durchzuführen.
- Die Kommission ist der Ansicht, dass Therapiegespräche in der Sicherheitsabteilung 1 der Justizvollzugsanstalt Pöschwies im Kanton Zürich ohne Trennungsdispositiv dem Normalfall entsprechen sollten und hierfür entsprechende Massnahmen zu treffen sind.
- Die Kommission empfiehlt der Anstaltsleitung im Gefängnis Pfäffikon deshalb, den in der Sicherheitsabteilung inhaftierten Personen Sportmöglichkeiten anzubieten und die Einrichtung von separaten Arbeitsräumen zu prüfen.
- Die Kommission bestärkt die Anstaltsdirektion der Justizvollzugsanstalt Pöschwies im Kanton Zürich in ihren Bemühungen betreffend des überprüften besonderen Einzelfalls in der Sicherheitsabteilung 1, alle möglichen Massnahmen zu prüfen, die eine schrittweise Lockerung der Einzelhaft erlauben würden, mit dem Ziel, die Person wieder gruppentauglich zu machen.

5.10 Medizinische Versorgung

- Die Kommission empfiehlt dem Regionalgefängnis Biel, den Gesundheitszustand aller neu eintretenden Personen durch eine medizinische Fachperson abklären zu lassen und das

Konzept für die psychiatrische Betreuung und die Suizidprävention umzusetzen.

- Die Kommission ist der Auffassung, dass die für die Bereitstellung und Abgabe von Medikamenten zuständigen Personen über fachmedizinische Grundkenntnisse verfügen sollten und empfiehlt dem Polizeikommando im Kanton St.Gallen sicherzustellen, dass diese Voraussetzung erfüllt wird.

5.11 Informationen an die inhaftierten Personen

- Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung im Regionalgefängnis Biel und im Untersuchungsgefängnis Solothurn, die Informationen beim Eintritt systematisch abzugeben und in Solothurn, die Eintrittsinformationen in die gebräuchlichsten Sprachen übersetzen zu lassen.

5.12 Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten

- Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung im Regionalgefängnis Biel und im Untersuchungsgefängnis Solothurn, den inhaftierten Personen mehr Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten.
- Die Kommission empfiehlt, den inhaftierten Personen im Untersuchungsgefängnis Solothurn und in den Gefängnissen der Kantonspolizei St.Gallen mehr Sport- und Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten.

5.13 Kontakte mit der Aussenwelt

- Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung im Regionalgefängnis Biel und im Gefängnis Pfäffikon, Besuche ohne systematische Anwendung der Trennscheibe sowie am Wochenende zu ermöglichen.
- Nach Auffassung der Kommission sollten Besuche ohne systematische Anwendung der Trennscheibe ermöglicht werden.

Der Anstaltsleitung im Zentralgefängnis Freiburg empfiehlt sie, die Trennscheibe nicht systematisch, sondern nur bei spezifischen Sicherheitserwägungen einzusetzen und den körperlichen Kontakt zwischen inhaftierten Personen und ihren Familienangehörigen grundsätzlich zu ermöglichen.

- Die Kommission beurteilt die restriktiven und uneinheitlichen Besuchszeiten sowie die systematische Anwendung der Trennscheibe als unangemessen und empfiehlt dem Polizeikommando im Kanton St.Gallen, die Besuchszeiten zu erweitern, der Haftform entsprechend anzupassen und Besuche ohne systematische Anwendung der Trennscheibe zu ermöglichen.
- Die Kommission betont, dass der freie Verkehr mit Rechtsvertretern gewährleistet sein muss und empfiehlt der Anstaltsleitung im Untersuchungsgefängnis Solothurn und im Gefängnis Pfäffikon, ihre Praxis dahingehend anzupassen.
- Die Kommission ist der Ansicht, dass mittellosen Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft im Untersuchungsgefängnis Solothurn Telefonkontakte in angemessener Weise unentgeltlich zu ermöglichen sind.

