



COUNCIL
OF EUROPE CONSEIL
DE L'EUROPE

CPT/Inf (2002) 5

**STELLUNGNAHME
DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESRATES ZUM
BERICHT DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES ZUR
VERHÜTUNG VON FOLTER UND UNMENSCHLICHER
ODER ERNIEDRIGENDER BEHANDLUNG ODER STRAFE
(CPT) ÜBER DESSEN BESUCH IN DER SCHWEIZ
VOM 5. –15. FEBRUAR 2001**

Straßburg, 25 März 2002

INHALTSVERZEICHNIS

Der Bericht ist so aufgebaut, dass er direkt auf die einschlägigen Ziffern und Littera des CPT-Berichts Bezug nimmt.

I. Einleitung

- D. Zusammenarbeit zwischen dem CPT und den Schweizer Behörden
- E. An Ort und Stelle mitgeteilte Beobachtungen im Sinne von Artikel 8 Ziffer 5 der Konvention

II. Während des Besuchs gemachte Feststellungen und empfohlene Massnahmen

A. Einrichtungen der Polizei

- 1. Einleitende Bemerkungen
- 3. Haftbedingungen
- 4. Garantien gegen schlechte Behandlung
 - a. Information der Angehörigen und Dritter
 - b. Beizug eines Rechtsanwaltes/einer Rechtsanwältin
 - c. Beizug eines Arztes/einer Ärztin
 - d. Informationen über die Rechte der Gefangenen
 - e. Haftregister
 - f. Richtlinien für die Durchführung von Einvernahmen und deren elektronische Aufzeichnung
 - g. Externe Kontrolle und Beschwerdeverfahren

B. Aufgrund der Ausländergesetzgebung inhaftierte Personen

- 1. Einleitende Bemerkungen
- 2. Schlechte Behandlung
- 3. Zwangsweise Rückführung von Ausländern auf dem Luftweg
 - b. Vollzug der Wegweisungsentscheide
 - c. Evaluation und Empfehlungen
- 4. Aufenthaltsbedingungen
 - b. "Zurückgewiesene (INAD)"
 - c. Asylbewerber
 - d. Gefängnis Nr. 2
- 5. Kontakte mit der Aussenwelt
- 6. Garantien
 - b. die "INAD"
 - c. Asylsuchende
 - d. Gefängnis Nr. 2
 - e. Medizinische Versorgung

7. Zentralgefängnis von Freiburg

C. Strafanstalten

2. Haftbedingungen
 - a. Zentralgefängnis von Freiburg
 - b. Kantonales (Untersuchungs) – Gefängnis von St. Gallen
3. Medizinische Versorgung
4. Andere Fragen
 - a. Personal
 - b. Disziplin und Isolierung aus Sicherheitsgründen
 - c. Kontakte mit der Aussenwelt
 - d. Information der Gefangenen und externe Kontrolle

D. Erziehungsheim für Jugendliche Prêles

2. Schlechte Behandlung
3. Erziehungsheim
 - b. Materielle Bedingungen
4. Disziplinarzellen
 - b. Ausrüstung
 - c. Aktivitäten
5. Medizinische Betreuung
6. Weitere Fragen
 - a. Personal
 - b. Disziplinarverfahren
 - c. Klagen/Inspektionen

E. Psychiatrische Klinik Littenheid

1. Vorbemerkungen
2. Aufenthaltsbedingungen und Patientenbehandlung
3. Personal
4. Zwangsmassnahmen
5. Garantien im Zusammenhang mit der fürsorglichen Einweisung
 - b. Einweisungsverfahren
 - c. In regelmässigen Abständen vorgenommene Überprüfung
 - d. Weitere Fragen

F. Weitere Einrichtungen für Freiheitsentzug

2. Militärkaserne La Poya in Freiburg
3. Grenzübergang Weil am Rhein

Beilagen

DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

STELLUNGNAHME DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESRATES

zum Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) über dessen Besuch in der Schweiz vom 5. – 15. Februar 2001

Der Bundesrat und die betroffenen Kantone nehmen im Folgenden Stellung zu den Empfehlungen, Kommentaren und Informationsbegehren im Bericht des CPT über dessen dritten Besuch in der Schweiz vom 5. – 15. Februar 2001. Diese Stellungnahme gilt als Bericht wie ihn der Ausschuss in Ziffer 226 seines Berichtes verlangt. **Der Bericht enthält die vollständige Darlegung der Massnahmen, welche ergriffen wurden, um die Empfehlungen des CPT umzusetzen. Der Bundesrat unterbreitet auch dem CPT die Antworten auf dessen Kommentare und Informationsbegehren** (ausser dem unter Punkt 49 verlangten Bericht, der dem CPT später zugestellt werden wird).

Der Bundesrat misst, zugleich auch wie die zuständigen Behörden der Kantone, der Verhütung von Folter und anderer grausamer oder unmenschlicher Behandlung oder Strafe eine grosse Bedeutung zu. Er begrüsst es, dass sich der Ausschuss bei seinem dritten Besuch in der Schweiz einen vertieften Eindruck von der Situation sowie den seit seinem ersten und zweiten Besuch in den Jahren 1991 und 1996 unternommenen Anstrengungen und Verbesserungen in jenen Bereichen hat verschaffen können, in denen Menschen gegen ihren Willen die Freiheit entzogen ist.

Der Bundesrat dankt dem Ausschuss für seine Empfehlungen und Kommentare und nimmt die Gelegenheit wahr, in seiner Stellungnahme sowie durch die Übermittlung der bei den Kantonen zusätzlich erhobenen Informationen den Dialog mit dem Ausschuss fortzusetzen.

Der Bundesrat nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Delegation des CPT in unserem Land zuvorkommend empfangen worden ist. Der CPT hat den konstruktiven Geist hervorgehoben, mit welchem die Schweizer Behörden die Beobachtungen der Delegation aufgenommen und darauf reagiert haben. Wie schon 1996, hat der CPT darauf hingewiesen, dass die grosse Mehrheit der Personen, welche von den Ordnungskräften festgehalten worden sind, ausgeführt haben, dass sie sowohl bei ihrer Festnahme wie bei ihrer Einvernahme korrekt behandelt worden seien.

Die nachfolgende Stellungnahme orientiert sich an der Gliederung des Berichtes des CPT unter Auslassung jener Punkte, welche von Seiten der Schweizer Behörden zu keinen Bemerkungen Anlass gaben.

Der vorliegende Bericht geht vom Bundesrat aus, welcher für die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen, die sich für die Schweiz aus der Folterkonvention des Europarates ergeben, verantwortlich ist. Wo Empfehlungen, Kommentare und Informationsbegehren allein bestimmte Kantone betreffen, wurden, wenn immer möglich, deren detaillierte Stellungnahmen im Wortlaut in den vorliegenden Bericht integriert. Das selbe gilt für die Stellungnahmen der verschiedenen, direkt vom Besuch betroffenen Bundesämter.

Über die Empfehlungen und Kommentare des Ausschusses von allgemeiner Bedeutung hat der Bundesrat nach Genehmigung des vorliegenden Berichtes sämtliche Kantone mittels eines separaten Kreisschreibens orientiert.

I. EINLEITUNG

D. Zusammenarbeit zwischen dem CPT und den Schweizer Behörden

- 6. Der CPT erinnert die Schweizer Behörden an die ihnen laut Artikel 8 Ziffer 2 (b) der Konvention obliegende Pflicht, die Einrichtungen, in welchen Freiheitsentzüge durchgeführt werden, in einer Liste aufzuführen.**

Das Bundesamt für Justiz hat im September 2001 die Kantone erneut eingeladen, ihre Listen auf den neuesten Stand zu bringen. Diese im Oktober 2001 bereinigte Liste für die ganze Schweiz ist dem Anhang 1 beigefügt.

E. An Ort und Stelle mitgeteilte Beobachtungen im Sinne von Artikel 8 Ziffer 5 der Konvention

Am 15. Februar 2001 hat die Delegation anlässlich der Sitzung am Ende des Besuches den Schweizer Behörden zwei Beobachtungen mitgeteilt. Diese wurden eingeladen, die beiden Schlafsäle für Asylsuchende in der Transitzone des Flughafens Zürich-Kloten nicht mehr zu benutzen und die betreffenden Asylsuchenden bis spätestens am 31. Mai 2001 in die neuen, zu diesem Zweck eingerichteten Räumlichkeiten zu verlegen. Die Schweizer Behörden wurden zudem aufgefordert, unverzüglich Massnahmen zu ergreifen, um allen Minderjährigen, welche im Erziehungsheim für Jugendliche in Prêles untergebracht sind, einschliesslich derjenigen, welche mit einer isolierenden Disziplinar-massnahme bestraft sind, einen täglichen Spaziergang im Freien von mindestens einer Stunde zu garantieren.

Mit Briefen vom 8. und 31. Mai 2001 haben die Schweizer Behörden den CPT über die Massnahmen informiert, welche im Anschluss an die Begehren des CPT ergriffen worden sind.

II. WÄHREND DES BESUCHES GEMACHTE FESTSTELLUNGEN UND EMPFOHLENE MASSNAHMEN

A. Einrichtungen der Polizei

1. Einleitende Bemerkungen

15. Kanton Freiburg

a) Feststellung der Personalien

Der CPT wünscht zu wissen, ob die Dauer des Freiheitsentzugs für die Identitätsfeststellung begrenzt ist.

Stellungnahme des Justiz-, Polizei- und Militärdepartementes des Kantons Freiburg

Die Feststellung der Personalien ist in Artikel 32 des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei vorgesehen. Die maximale Dauer des Freiheitsentzuges ist im Dienstbefehl Nr. 4.16 geregelt. Dessen Ziffer 6 "Dauer der Festhaltung auf dem Polizeiposten" schreibt vor:

"Die angehaltene Person darf strikte nur solange zurückbehalten werden, bis die Identität feststeht, abgesehen von anderen Abklärungen oder Massnahmen. Die Identitätskontrolle darf keinesfalls länger als 6 Stunden bzw. 3 Stunden für Jugendliche unter 15 Jahren dauern.

Ist die angehaltene Person nicht in der Lage, sich innert 6 Stunden mit den richtigen Personalien auszuweisen oder wenn die Überprüfung derselben innerhalb dieser Zeit nicht möglich ist, so benachrichtigt der Beamte den Offizier der Gerichtspolizei. Dieser wird dann die Möglichkeit eines Gewahrsams prüfen."

b) Verantwortung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung

Der CPT wünscht in diesem Zusammenhang zu wissen, ob der Oberamtmann Haftmassnahmen administrativen Charakters ergreifen kann und ersucht gegebenenfalls um detaillierte Informationen.

Stellungnahme des Justiz-, Polizei- und Militärdepartementes des Kantons Freiburg

Gemäss Artikel 19 des Gesetzes über die Oberamtswähler ist der Oberamtmann für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verantwortlich. Er verfügt zu diesem Zweck über die Kantonspolizei.

In Ausnahmefällen dient diese Bestimmung als gesetzliche Grundlage für die Anordnung einer Haft von kurzer Dauer für Personen, die eine schwere Störung der öffentlichen Ordnung herbeigeführt haben, ohne dass sie eine strafbare Handlung begangen haben. Diese Haft dauert normalerweise nicht länger als 3 bis 4 Stunden. Es kommt selten vor, dass eine Person eine ganze Nacht, also bis zu 8 Stunden, in Haft verbringt.

Diese Administrativhaft wird hauptsächlich angeordnet, wenn eine Person schwer betrunken ist (und/oder unter Einfluss von Medikamenten und Betäubungsmitteln steht) und durch ihr Verhalten in unzulässiger Weise die öffentliche Ordnung stört. Sie wird dann ins Zentralgefängnis gebracht (oder ins Bezirksgefängnis, wenn es sich um einen anderen Bezirk als den Saanebezirk handelt), wo sie vom Oberamtmann oder von seinem Stellvertreter vernommen wird. Dieser entscheidet anschliessend, ob er die Person freilassen oder einen Arzt beiziehen will. Letzterer kann einen fürsorgerischen Freiheitsentzug aussprechen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind.

Artikel 19 des Gesetzes über die Oberamtmänner wird nur sehr selten angerufen, um eine Haft anzuordnen. Während das Oberamt des Saanebezirks ungefähr 10 Fälle pro Jahr ausspricht, verzeichnen die anderen Oberämter nur einen Fall pro Jahr, oder noch weniger.

16. Kanton St. Gallen

Der CPT wünscht zu wissen, ob für die Identitätskontrolle und der Festhaltung zeitliche Beschränkungen vorgesehen sind.

Stellungnahme des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons St. Gallen

Nach Art. 28 des Polizeigesetzes (sGS 451.1; abgekürzt PolG) kann die Polizei im Rahmen fahndungspolizeilicher Kontrollen eine Person zur Feststellung ihrer Personalien anhalten. Die angehaltene Person kann zum Polizeiposten geführt werden, wenn sie keine Angaben macht oder unrichtiger Angaben verdächtig wird und ihre Identität nicht auf andere Weise feststellbar ist. Die Dauer des Freiheitsentzugs für die Identitätsfeststellung ist gesetzlich nicht limitiert; nach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz darf der Freiheitsentzug nicht länger als unbedingt nötig dauern, und es sind alle Massnahmen zu treffen, um die Identität möglichst rasch abklären zu können. Das Schweizerische Bundesgericht weist in BGE 109 Ia 146 ff. zu Recht darauf hin, dass eine gesetzliche Höchstdauer nicht unbedingt im Interesse des Betroffenen liegt, da sie die beteiligten Beamten dazu verleiten könnte, diese Höchstdauer auch auszuschöpfen.

Nach Artikel 40 Absatz 1 PolG kann eine Person vorübergehend in polizeilichen Gewahrsam genommen werden, wenn sie sich oder andere wegen Geistesstörung, Betrunkenheit oder unter Drogeneinwirkung ernsthaft und unmittelbar gefährdet. Nach Artikel 42 Absatz 2 PolG erlässt der Gemeindeammann unverzüglich eine schriftliche Verfügung (gemeint ist die Anordnung des Fürsorgerischen Freiheitsentzugs), wenn

anzunehmen ist, dass der Gewahrsam länger als 24 Stunden dauert. In der Praxis ist die eigenständige Befugnis der Polizei, eine Person in Gewahrsam nehmen zu können, auf 24 Stunden limitiert. Zurzeit liegt dem st.gallischen Parlament eine Gesetzesvorlage zur Beratung vor, mit der die Grundlagen für den polizeilichen Gewahrsam und das Verfahren (Einschaltung eines unabhängigen Haftrichters) geändert werden sollen (siehe Auszüge aus der Botschaft und dem Gesetzesentwurf in der Beilage 2).

3. Haftbedingungen

22. Haftbedingungen im Kommissariat der Stadtpolizei im Hauptbahnhof Bern.

Der CPT ist der Ansicht, dass Zellen von der Grösse, wie sie im Hauptbahnhof Bern bestehen nur für eine Festhaltung von sehr kurzer Dauer geeignet sind.

Ausserdem empfiehlt der CPT, die betreffenden Zellen nicht mehr zu benützen, bis die obenerwähnten Mängel (Beleuchtung, Belüftung, Hygiene und Rufsystem) behoben sind.

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Der Auftrag für die Behebung der genannten Mängel ist erteilt. Zur Zeit ist jedoch im Rahmen der Gesamtanierung Bahnhof ein umfassendes Konzept in Bearbeitung, wobei noch nicht entschieden ist, ob die Stadtpolizei die Räumlichkeiten am bisherigen Standort behalten wird. Die Installationen der technischen Einrichtungen sind aus diesem Grund noch nicht abgeschlossen.

23. Im Kanton Freiburg sollten die beiden Wartezellen am Hauptsitz der Kantonspolizei nur noch im äussersten Notfall benützt werden.

Stellungnahme des Justiz-, Polizei- und Militärdepartementes des Kantons Freiburg

Bereits seit mehreren Jahren werden die Wartezellen im Durchgang zwischen dem Polizeigebäude und dem Gebäude, in welchem sich die Räumlichkeiten der Kantonspolizei befinden, nur noch im äussersten Notfall benützt.

25. Am Hauptsitz der Kantonspolizei Zürich hat der CPT durchaus befriedigende Haftbedingungen in den Zelleneinheiten vorgefunden. Zu beanstanden ist einzig, dass in gewissen Zellen nur wenig oder gar kein Tageslicht einfällt.

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Bei den am Hauptsitz der Kantonspolizei Zürich begutachteten Zelleneinheiten, wo der Tageslichteinfall als nicht optimal bzw. nicht vorhanden bezeichnet wird, handelt es sich:

- um die im letzten CPT-Bericht beanstandeten Gemeinschaftsarrestzellen im Keller des Gefängnisses Polizeikaserne, welche zwischenzeitlich zu Einstellzellen umfunktioniert wurden und heute ausschliesslich tagsüber und nur für kurzzeitige Belegungen (Bereitstellung von Personen für bevorstehende Gefangenensammeltransporte) verwendet werden. Diese Änderungen bewirken, dass dem Lichteinfall in die Zellen nicht mehr die gleiche Bedeutung zukommt wie früher. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass diese Zellen für Belegungen über die Nacht nicht mehr gebraucht werden.
- um die Sicherheitszellen 112-113 sowie um die Arrestzelle 114, welche nur dann Verwendung finden, wenn sich eine im Polizeigefängnis einsitzende Person nicht an die in der Verordnung über die kantonalen Polizeigefängnisse erlassenen Vorschriften hält, deshalb diszipliniert und in eine dieser Zellen verlegt wird. Sowohl die Unterbringung in die Sicherheitszelle als auch in die Arrestzelle wird dem/der Gefangenen eröffnet und dokumentiert.

26. Der CPT ersucht die Schweizer Behörden, die in den Ziffern 20 und 21 seines Berichtes dargelegten Kriterien bei der Renovation oder beim Bau neuer Zellen für die Polizeihaft zu berücksichtigen.

Der Bundesrat unterstützt die Empfehlung des CPT. Aufgrund des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug subventioniert er den Bau von Strafvollzugsanstalten; aufgrund eines Bundesgerichtsentscheidens aus dem Jahre 1973 ist es ihm jedoch nicht möglich, Zellen für die Polizei- und Untersuchungshaft zu subventionieren. Der Einfluss auf die Kantone als Bauherren muss sich demnach auf die Information über die Mindestanforderungen des CPT und des Europarates beschränken. Der Bundesrat begrüsst die klare Formulierung von Mindestnormen durch den CPT, die bis anhin in dieser Eindeutigkeit nicht vorgelegen haben.

4. Garantien gegen schlechte Behandlung

a. Information der Angehörigen oder Dritter

- 28. Der CPT empfiehlt, dass die Schweizer Behörden anlässlich des laufenden Vernehmlassungsverfahrens über den Vorentwurf zu einer Schweizerischen Strafprozessordnung seine in Ziffer 28 des Berichtes dargelegten Kommentare bezüglich der Information eines Angehörigen oder eines Dritten gebührend berücksichtigen.**

Vgl. unter Ziffer 39

b. Beizug eines Rechtsanwaltes/ einer Rechtsanwältin

- 30. Der CPT empfiehlt den Schweizer Behörden, ihre Position bezüglich des Rechtes auf Beizug eines Rechtsanwaltes/ einer Rechtsanwältin von Beginn der Polizeihaft an im Lichte der Kommentare des CPT noch einmal zu überdenken.**

Vgl. unter Ziffer 39

c. Beizug eines Arztes/ einer Ärztin

- 31. Der CPT ersucht die Schweizer Behörden, das Recht auf Beizug eines Arztes/einer Ärztin in den obenerwähnten Vorentwurf zu einer Schweizerischen Strafprozessordnung zu integrieren.**

Vgl. unter Ziffer 39

- 32. Der CPT ersucht die Bundesbehörden, die kantonalen Behörden auf die Vorteile der kürzlich im Kanton Genf eingeführten Regelung (welche eine dem Verhör vorausgehende medizinische Untersuchung und – auf Verlangen – eine erneute medizinische Untersuchung beim Verlassen der Räumlichkeiten der Polizei vorsieht) hinzuweisen und sie einzuladen, deren Einführung zu prüfen.**

Der Bundesrat hat diese Anregung aufgenommen. Er hat den Kantonen in Form eines Kreisschreibens davon Mitteilung gemacht. Er erinnert allerdings daran, dass wie

1997 erwähnt, die Forderung, alle angehaltenen Personen seien unverzüglich einem Arzt vorzuführen, sich weder aus der Bundesverfassung (vgl. BGE vom 31.3. 1995, dem Bericht von 1997 beigelegt) noch aus der EMRK herleiten lässt. Besteht jedoch die Gefahr, dass eine Person – beispielsweise bei ihrer Verhaftung – hätte verletzt werden können, muss von Amtes wegen eine sofortige medizinische Untersuchung angeordnet werden (vgl. Hurtado gegen Schweiz, Bericht der Europäischen Kommission vom 8. Juli 1993). Daraus kann indessen kein allgemeiner Anspruch auf eine unverzügliche, obligatorische ärztliche Untersuchung abgeleitet werden.

33. Die Schweizer Behörden werden eingeladen, ihre Position bezüglich des Rechtes von Personen, welche sich in Polizeihaft befinden, auf Beizug eines Arztes/einer Ärztin nach freier Wahl nochmals zu überdenken.

Der Bundesrat bezieht sich auf seine Stellungnahme im Bericht über den zweiten Besuches des CPT. Er erinnert daran, dass in der Schweiz alle Gefangenen das Recht auf angemessene medizinische Pflege geniessen. Wie bereits 1997, macht der Bundesrat die Kantone auf die Empfehlung des CPT aufmerksam, die darauf abzielt, dass alle Gefangenen das Recht auf eine Konsultation auf eigene Kosten haben, um eine zweite medizinische Meinung zu erhalten.

d. Informationen über die Rechte der Gefangenen

34. Der CPT empfiehlt, die Bestimmungen von Artikel 167 Buchstabe b und c des Vorentwurfs zu einer Schweizerischen Strafprozessordnung auch auf Personen anzuwenden, welche von der Polizei in Gewahrsam genommen werden.

Vgl. unter Ziffer 39

35. Der CPT empfiehlt, dass die Schweizer Behörden alle Kantone daran erinnern, den sich in Polizeihaft befindlichen Personen systematisch ein Informationsblatt abzugeben, welches sie auf einfache und verständliche Art und Weise über ihre Rechte aufklärt.

Wie der Bundesrat bereits 1997 dargelegt hat, kann er sich dieser Empfehlung des CPT anschliessen. Er hat sämtliche Kantone mittels Kreisschreiben davon unterrichtet.

e. Haftregister

- 36. Der CPT empfiehlt den Schweizer Behörden, allen Kantonen mittels Kreisschreiben die Notwendigkeit in Erinnerung zu rufen, dass in allen der Polizeihaft dienenden Polizeieinrichtungen ein Register geführt wird, das den vom Ausschuss aufgestellten Kriterien genügt.**

Der Bundesrat kann sich mit dieser Empfehlung einverstanden erklären. Er hat sie den Kantonen mit einem Kreisschreiben bekannt gemacht.

f. Richtlinien für die Durchführung von Einvernahmen und deren elektronische Aufzeichnung

- 37. Der CPT wiederholt seine Empfehlung betreffend die Ausarbeitung von Befragungsrichtlinien für die Polizeibeamten.**

Wie der Bundesrat bereits 1997 bekannt gab, bleibt er bei der Meinung, dass es sehr schwierig wäre, die Kantone zur Ausarbeitung solcher Richtlinien zu zwingen, selbst wenn solche gewiss von Nutzen wären. Der Bundesrat hat dennoch die Forderung des CPT sämtlichen Kantonen in Erinnerung gerufen.

- 38. Der CPT wünscht zusätzliche Informationen bezüglich der Frage der elektronischen Aufzeichnung von Einvernahmen und insbesondere bezüglich der damit verbundenen Garantien.**

Vgl. unter Ziffer 39

g. Externe Kontrolle und Beschwerdeverfahren

- 39. Der CPT empfiehlt, dass die Schweizer Behörden die Frage der externen Kontrolle der Polizeigefängnisse anlässlich des laufenden Vernehmlassungsverfahrens über den Vorentwurf zu einer Schweizerischen Strafprozessordnung sowie im Zusammenhang mit den Reformen bei den Polizeibehörden in der Schweiz noch einmal prüfen.**

Der Bundesrat teilt im Wesentlichen die Ansicht des CPT zu einer externen Kontrolle der Polizeigefängnisse. Er hat die Kantone mittels Kreisschreibens darüber informiert.

Bemerkungen zu den Ziffern 27- 39 (soweit sie sich auf den Vorentwurf zur Schweizerischen Strafprozessordnung beziehen)

Der Bundesrat stellt mit Genugtuung fest, dass der CPT die Bestrebungen der Schweiz zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts als wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Rechte von Beschuldigten und namentlich von inhaftierten Personen anerkennt. Er hält es für erfreulich, dass die diesbezüglichen Positionen der Schweiz und des CPT sich weiter angenähert haben.

Mit Interesse hat der Bundesrat von den Vorschlägen und Empfehlungen des CPT hinsichtlich einzelner Regelungen des Vorentwurfs zu einer Schweizerischen Strafprozessordnung Kenntnis genommen. Diese schafft eine Grundlage für die weitere Diskussion. Ein wesentlicher Beitrag zur Diskussion ist das Vernehmlassungsverfahren, das von Ende Juni 2001 bis Ende Februar 2002 stattfindet. In diesem Verfahren, das bei jeder Gesetzgebung durchzuführen ist, können Kantone, politische Parteien und interessierte Organisationen zum Vorentwurf allgemein oder im Einzelnen Stellung nehmen.

Mit diesem Verfahren soll schon in einem relativ frühen Stadium der Gesetzgebung geklärt werden, wie die hauptsächlichen politischen Akteure zur betreffenden Vorlage stehen, damit allenfalls notwendige Anpassungen am Vorentwurf vorgenommen werden können. Das Ziel dieses Vorverfahrens besteht darin, dem Parlament einen Entwurf vorlegen zu können, der wichtigen Meinungsströmungen angemessen Rechnung trägt und damit bessere Chancen hat, eine Mehrheit auf sich zu vereinen.

Mit diesen Ausführungen möchte der Bundesrat darauf hinweisen, dass mit dem Vorentwurf das letzte Wort über die Ausgestaltung der Schweizerischen Strafprozessordnung noch nicht gesprochen ist. Vielmehr werden in der Vernehmlassung wahrscheinlich sehr zahlreiche Änderungsvorschläge eingereicht werden, von denen zumindest ein Teil zu übernehmen sein wird. Welches diese Änderungen sind, wird erst nach der Auswertung der Vernehmlassungsantworten feststehen, voraussichtlich in der zweiten Hälfte des Jahres 2002.

Bis dahin ist es dem Bundesrat nicht möglich, inhaltlich und abschliessend zu den Wünschen und Vorschlägen des CPT Stellung zu nehmen. Er versichert ihm aber,

dass er dessen Fragen, Anregungen und Empfehlungen bei der Erstellung des definitiven Entwurfs zuhanden des Parlaments die gebotene Aufmerksamkeit widmen und sie, im Rahmen des sachlich Vertretbaren und politisch Möglichen, darin einfließen lassen wird.

- 40. Was die Polizei betrifft, wünscht der CPT detaillierte Informationen über die Beschwerde- und Disziplinarverfahren, einschliesslich der Garantien, welche aufgenommen wurden, um deren Objektivität zu gewährleisten. Der CPT ist der Ansicht, dass auch diese Frage im Zusammenhang mit den derzeitigen Reformen der Polizeibehörden in der Schweiz behandelt werden müsste.**

Dieses Informationsgesuch wurde den verantwortlichen kantonalen Departementen zusammen mit einer anderen Frage gestellt, welche der Schweiz vom Komitee für Menschenrechte der UNO gestellt wurde, vor welchem sie ihren zweiten Bericht bezüglich der Umsetzung des Paktes II vom 19. Oktober 2001 präsentiert hat. Man verlangte dort von der Schweizer Delegation Detailinformationen über das Instruktionsverfahren bei Klagen wegen Belästigung und anderen Missbrauchs durch die Polizei und im Besonderen bei Klagen wegen illegaler oder willkürlicher Inhaftierung, ob gegen die solcher Handlungen bezichtigten Polizisten vorgegangen worden sei und ob die Opfer Genugtuung erhalten hätten.

Wir legen in der Beilage 3 – 26 eine Kopie der Antworten der Kantone bei.

Weil die gestellten Fragen eine gewisse Ähnlichkeit haben, findet sich nachfolgend das Wichtigste in einer Zusammenfassung der Antworten auf die vom Menschenrechtskomitee der UNO gestellten Fragen. Aus den Antworten der Kantone (bis jetzt 23) lassen sich die folgenden Hauptelemente ableiten:

Erstens stellt die Gesetzgebung aller Kantone den Opfern verschiedene Rechtswege zur Verfügung, um sich gegen Belästigung oder anderen Missbrauch von Seiten der Polizei zu wehren. Im Allgemeinen handelt es sich um Rechtsmittel des Strafrechts, des Verwaltungsrechts und des Zivilrechts, sowie um Disziplinarverfahren, welche durch die verantwortliche Behörde selbst eingeleitet werden.

Im vorliegenden Fall interessiert besonders das Ergreifen dieser verschiedenen Rechtsmittel in der Praxis. Obwohl der Bundesrat nicht über komplette Zahlen aller Kantone verfügt, kann er doch Folgendes anführen:

- Unter den zahlreichen Aktivitäten der Polizei – der Kanton Aargau hat die beeindruckende Zahl von 1,5 Millionen Kontakten zwischen der Polizei und der Bevölkerung pro Jahr erwähnt – bildet der Gebrauch von Zwangsmitteln die Ausnahme. Von diesen 1,5 Millionen Kontakten gaben nur gerade 50 Fälle Anlass zu einer Klage, und diese richteten sich nicht ausschliesslich gegen den Einsatz von Zwangsmitteln.

Der Kanton Genf, der die detailliertesten Statistiken geliefert hat, verzeichnet im Jahre 1999 715 Fälle von Interventionen mit Zwangsanwendung durch die Polizei und im Jahre 2000 736 Fälle.

- Selbst bei Anwendung von Zwangsmitteln wurden nur in einem kleinen Prozentsatz von Fällen Klagen eingereicht. In Genf wurde im Jahre 1999 bei 715 Fällen von Zwangsanwendung nur in 33 Fällen eine strafrechtliche Klage erhoben. Im Jahr 2000 war dies in 24 von insgesamt 736 Fällen von Zwangsanwendung der Fall.
- Die Situation in anderen Kantonen scheint vergleichbar. Die eingereichten Klagen gegen die Polizei sind effektiv sehr selten: beispielsweise im Jahr 2001 vier Klagen in Freiburg; eine einzige im Jahr 2000 im Kanton Aargau; im Kanton St. Gallen durchschnittlich 2 Klagen pro Jahr. Mehrere Kantone erwähnten, dass nie eine Klage gegen einen Polizisten eingereicht worden sei. Es handelt sich dabei um die Kantone Nidwalden, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden. In den Kantonen Glarus und Obwalden ist seit 1997 keine Klage mehr eingereicht worden.
- Bezüglich Verfahrensausgang verzeichnet Genf je eine Verurteilung 1999 und 2000, während 1999 49 Klagen und 2000 34 Klagen eingereicht wurden. Eine Verurteilung hat 1999 im Kanton Solothurn stattgefunden. Diese Verurteilung wurde durch das Bundesgericht im Entscheid vom 23. August 2001 bestätigt. Dieser Entscheid wird publiziert. In derselben Angelegenheit wurde eine disziplinarische Sanktion ausgesprochen, und eine Verantwortlichkeitsklage gegen den Staat ist hängig. Der Kanton Thurgau verzeichnet für das Jahr 2000 sechs Entschädigungsgesuche infolge von Polizeihandlungen; von diesen sind drei durch einen Nichteintretensentscheid abgeschlossen, eine wurde abgelehnt und zwei wurden ganz oder teilweise gutgeheissen. Schliesslich wurden im Kanton Aargau als Folge der gegen Polizisten eingeleiteten Verfahren in mehreren Fällen in den letzten Jahren Entschädigungen für Sachschaden zugesprochen.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass, wenn eine Person glaubt, von Seiten der Polizei missbräuchlich behandelt worden zu sein, ihr nicht nur der Rechtsweg offensteht, sondern sie auch Wiedergutmachung erhält.

B Aufgrund der Ausländergesetzgebung inhaftierte Personen

1. Einleitende Bemerkungen

42.

Stellungnahme des Bundesamtes für Ausländerfragen

Der genaue Titel des Erlasses, welcher das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) vollzieht, lautet: Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV; SR 142.201).

43.

Stellungnahme des Bundesamtes für Ausländerfragen

Diese Ziffer erscheint nicht klar. Es gibt keinen direkten Bezug zwischen einem unerwünschten Ausländer im Sinne von Artikel 13 ANAG und einer Person, welcher bei der Ankunft am Flughafen die Einreise verweigert wird. Die Einreisesperre ist eine Kontrollmassnahme, die es erlaubt, die Einreise oder Wiedereinreise eines Ausländers, dessen Aufenthalt in der Schweiz aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit unerwünscht ist, zu verhindern. Nach der Rechtsprechung ist ein Ausländer unerwünscht, wenn er wegen eines Verbrechens oder Vergehens gerichtlich bestraft wurde. Dasselbe gilt für einen Ausländer, dessen Verhalten oder Mentalität es entweder nicht erlauben, von seiner Seite mit der redlichen Haltung zu rechnen, welche Bedingung ist für die Gastfreundschaft, oder darauf schliessen lassen, dass er nicht fähig ist, sich nach der geltenden Ordnung zu richten. Ebenso ist ein Ausländer unerwünscht, dessen Vorleben in der Schweiz oder im Ausland darauf schliessen lässt, dass er sich nicht in der Art und Weise verhalten wird, wie man es von jedermann erwarten darf, der sich vorübergehend oder dauernd in der Schweiz aufhalten möchte (vgl. Ziffer 84 der Richtlinien und Kommentare der Abteilung "Einreise, Aufenthalt und Niederlassung"; Kopie im Anhang 27).

Im Weiteren ist gemäss Anhang 9 des Übereinkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (SR 0.748.0) eine "zurückgewiesene Person" (ein sog. INAD) eine Person, welcher die Einreise in einen Staat durch die Behörden dieses Staates verweigert wird oder werden wird (vgl. 1. Kapitel, Definitionen. Kopie davon im Anhang 28). Es handelt sich in der Regel um Passagiere, denen die Einreise verweigert wird, weil sie die für den Grenzübertritt erforderlichen Ausweispapiere nicht besitzen (insbesondere fehlendes oder abgelaufenes Visum, abgelaufener Pass usw.). Der Begriff "unerwünschter Ausländer" deckt sich demzufolge offensichtlich nicht mit dem Begriff "zurückgewiesener Ausländer".

Was die Grenzkontrolle am Flughafen anbelangt, sieht der Entwurf zum neuen Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer (AuG), so wie er im Juli 2000 in die Vernehmlassung geschickt wurde, vor, dass die Person, denen die Einreise verweigert wurde, eine beschwerdefähige Verfügung verlangen kann. Beschwerden sind innerhalb von 24 Stunden nach Eröffnung der Verfügung bei der zuständigen Beschwerdeinstanz einzureichen, die innerhalb von 72 Stunden darüber zu entscheiden hat (vgl. Art. 60 Entwurf; Kopie im Anhang 29).

2. Schlechte Behandlung

- 46. Der CPT empfiehlt, dass die Beamten der Grenzpolizei daran erinnert werden, dass sie die Rechte aller Personen, welche sich in ihrem Gewahrsam befinden, einschliesslich der Personen, die aufgrund ausländerrechtlicher Bestimmungen inhaftiert sind, respektieren müssen und die Misshandlung solcher Personen mit strengen Sanktionen geahndet wird.**

Der Bundesrat hat diese Empfehlung den Kantonen mittels Kreisschreibens bekannt gemacht. Er wird ebenfalls darüber wachen, dass die von dieser Empfehlung betroffenen Bundesstellen deren Verbreitung bei den mit dieser Art von Aufgaben betrauten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen durchführen.

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Die hier vorgetragenen Vorwürfe an die Adresse der Mitarbeitenden der Grenzkontrolle sind nicht neu. Der Regierungsrat konnte dazu auch im Rahmen von parlamentarischen Anfragen schon mehrere Male ausführlich Stellung nehmen. Es ist festzuhalten, dass diese Vorwürfe unzutreffend sind. Jede Äusserung einer Person mit dem sinngemässen Inhalt, sie werde in ihrem Heimat- oder Herkunftsland verfolgt, wird als Asylgesuch qualifiziert und entsprechend behandelt. Die Mitarbeitenden der Flughafenpolizei kennen die Rechte der Ausländerinnen und Ausländer, die diesen diesbezüglich zustehen. Diese Rechte (aber auch die Pflichten) der Ausländerinnen und Ausländer werden allen Mitarbeitenden während der Grundausbildung eingehend vermittelt und anlässlich von Weiterbildungsveranstaltungen immer wieder in Erinnerung gerufen.

3. Zwangsweise Rückführung von Ausländern auf dem Luftweg

b. Vollzug der Wegweisungsentscheide

- 49. Der CPT wünscht sobald als möglich die Zustellung des Schlussberichtes der interkantonalen Arbeitsgruppe, welche mit der Harmonisierung der Verfahren und der bei den Rückführungen eingesetzten Mittel beauftragt wurde.**

Dieser Bericht wird dem CPT zugestellt werden, sobald die Arbeitsgruppe "Passagier 2" ihn publiziert hat.

- 50. Der CPT wünscht eine Kopie der im Kanton Jura erlassenen Dienstvorschriften und internen Richtlinien über die Verfahren und Mittel, welche bei der Durchführung von zwangsweisen Rückführungen von Ausländern auf dem Luftweg angewendet werden.**

Der Kanton Jura hat angekündigt, dass die neuen Weisungen bezüglich Rückführung von Ausländern auf dem Luftweg zu Jahresbeginn herausgegeben werden und ab diesem Zeitpunkt ausgehändigt werden können.

- 51. Der CPT wünscht zu wissen, ob Rückführungen des Level 3 vom internationalen Flughafen Zürich-Kloten beibehalten werden, wenn sie mit anderen Fluggesellschaften als der Swissair durchgeführt werden.**

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Vom Flughafen Zürich werden keine Rückführungen des Level 3 mehr durchgeführt, weder mit der Swissair noch mit einer anderen Fluggesellschaft. Schwierige Rückführungen werden nur noch mit eigens zu diesem Zweck organisierten Charterflügen durchgeführt (Level 4; vgl. dazu Beilage 30: RRB Nr. 1318 vom 5. September 2001, S. 4). Dies hat den Vorteil, dass, im Gegensatz zu Rückführungen mit Linienflügen, zur Gewährleistung der Sicherheit der übrigen Passagiere keine besonderen Massnahmen getroffen werden müssen und sich somit zu diesem Zweck zu ergreifende polizeiliche Zwangsmassnahmen erübrigen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass seit September 1999 keine Zwangsmittel mehr eingesetzt werden, die die Atmung behindern können. Einzig ein handelsüblicher Sparring-Helm aus Gummi wird noch verwendet, um zu verhindern, dass sich rückzuführende Personen selber Verletzungen zufügen.

- 52. Der CPT wünscht eine Erklärung der Zürcher Behörden zum Einsatz von CS-Sprays (Reizstoffsprays) beim Wegführen einer auszuschaffenden Person aus ihrer Zelle im Gefängnis Nr. 2 (Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses) sowie zur Erlaubnis der mit der Begleitung beauftragten Polizeibeamten, sich während des Flugs zu verummten.**

Vgl. Ziffer 53

- 53. Beschwerden wegen völliger Unkenntnis des Zeitpunktes der Ausschaffung in den sogenannten "schwierigen" Fällen**

Gemeinsame Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern und der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich zu den Ziffern 52 und 53

In denjenigen Fällen, in denen vorgängige Ausschaffungsversuche gescheitert sind und der betroffene Gefangene klar zum Ausdruck gebracht hat, dass er sich einer Ausschaffung mit allen Mitteln bis hin zur Selbstzerstümmelung zu entziehen versucht, muss der polizeiliche Zugriff überraschend erfolgen, um das Verletzungsrisiko für alle Beteiligten möglichst gering zu halten. In den anderen Fällen wird die auszuschaffende Person über den Zeitpunkt der Ausschaffung orientiert.

Was den Einsatz von Reizstoffsprays im Zusammenhang mit dem Vollzug von Ausschaffungen betrifft, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Kantonspolizei Zürich ab Herbst 1998 von CS- bzw. CN-Sprays auf Pfeffersprays umgerüstet wurde. Wie bei allen von der Polizei eingesetzten Zwangsmitteln ist auch beim Einsatz des Pfeffersprays der Grundsatz der Verhältnismässigkeit strikte zu beachten. Die Mitarbeiter des Gefängnisses sind ebenfalls mit Pfeffersprays ausgerüstet, wobei ihnen der Einsatz dieses Mittels nur zur Selbstverteidigung gestattet ist. Beim Vollzug von Ausschaffungen ist es noch nie zum Einsatz von Reizstoffsprays gekommen, weder durch Angehörige der Polizei noch durch Mitarbeiter des Gefängnisses.

Bei polizeilichen Zugriffen kann der Einsatzleiter eine Vermummung der Einsatzkräfte anordnen. Die mit der Begleitung einer auszuschaffenden Person während des Fluges beauftragten Polizeifunktionäre - welche nie dieselben sind, die den polizeilichen Zugriff durchführen - sind zu keinem Zeitpunkt verummt.

- 54. Der CPT wünscht detaillierte Informationen über die den Mitgliedern der Sicherheitsgesellschaft "Intersecurity" während den begleiteten Rückführungen übertragenen Aufgaben sowie über deren Ausbildung.**

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Für die Rückführung von durch die Behörden zurückgewiesenen Passagieren (INAD) ist gemäss Annex 9 des ICAO-Abkommens grundsätzlich die betroffene Fluggesellschaft zuständig. Müssen solche Rückführungen begleitet werden, kann diese entweder eigenes Personal oder eine private Sicherheitsfirma damit beauftragen, solange keine Zwangsmassnahmen erforderlich sind. Andernfalls wird diese Aufgabe von Polizeiangehörigen oder allenfalls in gemischter Besetzung wahrgenommen. Den Angestellten der Intersecurity fallen hauptsächlich Betreuungsaufgaben zu. Sie setzen keine Zwangsmittel ein, da das Gewaltmonopol den Polizeiorganen zusteht. Aufgrund dieser Zuständigkeiten befassen sich die staatlichen Organe nicht mit Ausbildungsfragen von privaten Sicherheitsfirmen.

- 57. Was die Fälle von K.A.Z. und S.C. anbetrifft, wünscht der CPT einen detaillierten Bericht über die laufenden gerichtlichen und administrativen Untersuchungen (einschliesslich einer Kopie der Autopsieberichte und der anderen gerichtsmedizinischen Untersuchungen) sowie die relevanten Gerichtsentscheide.**

Was die Jahre 2000 und 2001 betrifft, wünscht der CPT für das ganze Gebiet der Schweiz die folgenden Informationen zu erhalten:

- **die Anzahl der erhobenen Strafklagen wegen Misshandlungen im Zusammenhang mit Ausschaffungen auf dem Luftweg und die Anzahl der Straf- oder Disziplinarverfahren, welche in der Folge eingeleitet wurden.**
- **eine Aufstellung der Straf- oder Disziplinar-massnahmen, welche während der gleichen Zeitspanne infolge solcher Beschwerden ausgesprochen wurden.**

Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge

Am 3. Dezember 2001 stellte das obenerwähnte Amt den Vollzugskordinatoren der verschiedenen Kantonspolizeibehörden folgende Fragen:

1. **Wieviele Beschwerden oder Strafanzeigen wurden in den Jahren 2000 bzw. 2001 in Ihrem Kanton wegen unkorrekter Behandlung einer rückzuführenden Person durch Polizeiangehörige im Zusammenhang mit dem zwangsweisen Vollzug einer Wegweisung auf dem Luftweg eingereicht?**

2. Wieviele Straf- oder Disziplinarverfahren wurden im genannten Zeitraum aufgrund dieser Beschwerden oder Strafanzeigen eingeleitet?
3. In wievielen Fällen wurden Sanktionen gegen Polizeiangehörige ausgesprochen (Straf- oder Disziplinarmaßnahmen)?
4. In wievielen Fällen sind noch Verfahren pendent?
5. Was für Straf- oder Disziplinarmaßnahmen wurden ausgesprochen?

Von den 26 angefragten Kantonen haben 20 geantwortet.

Straf- oder Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit dem zwangsweisen Wegweisungsvollzug wurden in den Jahren 2000 und 2001 registriert in den Kantonen:

1. BE Strafverfahren gegen drei Polizeiangehörige und einen Arzt im Fall A. (1999). Erstinstanzliche Verurteilung des Arztes wegen fahrlässiger Tötung sowie Freispruch von zwei Polizisten. Rückweisung der Anklage gegen den dritten Polizisten (2001).
2. VD 2000/1: Zwischenzeitlich eingestellte Strafuntersuchung gegen Polizisten durch den „Procureur général“ in Genf im Fall R.K.
2001: Eine pendente Administrativuntersuchung gegen Polizisten durch Waadtländer Behörden im Fall I.I.. Die Betroffene beschwerte sich über unmenschliche Behandlung während Ausschaffungshaft.
3. ZH 2000: Eine pendente Strafuntersuchung gegen Polizeiangehörige im Fall G.K.T. wegen Amtsmissbrauch und Körperverletzung.
4. BL Ein pendent Verfahren gegen den Regierungsrat BL und die Kantonspolizei BL im Fall A. M.
5. VS 2000: Eine zwischenzeitlich eingestellte Strafuntersuchung gegen Polizeiangehörige im Fall S. C.
6. GE 2000: Eine zwischenzeitlich eingestellte Strafuntersuchung gegen Polizeiangehörige im Fall G.B.

Keinerlei Straf- oder Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit dem zwangsweisen Wegweisungsvollzug wurden registriert in den Kantonen:

7. GR
8. SH
9. SG
10. AR
11. AI
12. ZG
13. UR
14. SZ
15. OW
16. NW
17. GL
18. BS
19. SO
20. NE
21. FR

Keine Antwort auf die Umfrage gaben:

- 22. AG
- 23. LU
- 24. TG
- 25. JU
- 26. TI

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Im Verfahren im Zusammenhang mit dem Tod von K.A. wurde von der örtlich zuständigen Bezirksanwaltschaft Bülach beim Bezirksgericht Bülach Anklage gegen zwei Beamte der Kantonspolizei Bern und den beim Ausschaffungsversuch anwesenden bernischen Arzt erhoben. Das Bezirksgericht Bülach hat die beiden Polizeibeamten mit Urteilen vom 3. Juli 2001 vom Vorwurf der fahrlässigen Tötung freigesprochen und den beteiligten Arzt wegen fahrlässiger Tötung im Sinne von Art. 117 StGB mit fünf Monaten Gefängnis bestraft, wobei diese Strafe unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren bedingt ausgesprochen wurde. Keines der drei Urteile war im Zeitpunkt der Stellungnahme der oben genannten Direktion rechtskräftig. Da noch keine begründeten Urteile vorliegen, hat die Berufungsfrist für die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich noch nicht zu laufen begonnen, so dass es offen ist, ob gegen die beiden Freisprüche Berufung erhoben wird. Der verurteilte Arzt hat gegen das ihn betreffende Urteil bereits Berufung eingelegt.

Die angeforderten Berichte über die gerichtsmedizinischen Untersuchungen sind dieser Stellungnahme beigelegt, wobei wir sie mangels Anspruchs des CPT auf Angabe der Personalien der involvierten Personen soweit als erforderlich anonymisiert haben (vgl. Beilagen 31 und 32).

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich (zu 55 und 57)

Der Personalchef der Kantonspolizei Zürich führt eine Beschwerdekontrolle, welche alle Beschwerden gegen Mitarbeitende der Kantonspolizei umfasst. Diese Aufstellung gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, ob die Beschwerden in Zusammenhang mit einer Ausschaffung oder einer anderen polizeilichen Tätigkeit stehen und ob allenfalls unabhängig davon strafrechtliche Schritte eingeleitet worden sind. Auch die vom Staboffizier des Kommandanten geführte Liste der strafrechtlichen Verfahren gegen Mitarbeiter unterscheidet nicht nach Ausführungsort. Sie ist zudem nicht vollständig, da die gegen Mitarbeiter geführten Verfahren nicht meldepflichtig sind. Dort wo Mitarbeiter aber gestützt auf die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers um Rechtsschutz beim Polizeikommando ersuchen, ist die Liste vollständig, jedoch auch nicht nach Art des Einsatzes gegliedert. Unabhängig vom vorliegenden CPT-Bericht hat der Kommandant am 31. Juli 2001 veranlasst, dass die Erfassung und Abwicklung sämtlicher strafrechtlicher Verfahren gegen Mitarbeitende, welche im Zusammenhang mit ihrer dienstlichen Tätigkeit stehen, einer Überprüfung unterzogen werden.

Im Übrigen liegt die Zuständigkeit für Akteneinsicht und -herausgabe bei Strafverfahren bei den Justizorganen und nicht bei der Polizei.

Im Zusammenhang mit der Zwangsrückführung von G.K.T., Staatsangehöriger aus Kamerun, vom 20. April 2000 führt die Bezirksanwaltschaft für den Kanton Zürich gegen mehrere Angehörige der Flughafenpolizei eine Strafuntersuchung wegen Amtsmissbrauchs und Körperverletzung. Die Strafuntersuchung ist noch pendent.

Stellungnahme zum Fall S.C. (Wallis)

Gemäss den im November 2001 erhaltenen Informationen hat der zuständige Untersuchungsrichter verfügt, es werde keine Strafuntersuchung gegen die Beamten der Walliser Kantonspolizei eröffnet. Gegen diesen Entscheid wurde bei der Strafkammer des Kantonsgerichts Beschwerde eingereicht.

Nach dem Tode von S.C. wurde durch das Rechtsmedizinische Institut Lausanne eine Autopsie durchgeführt. In seinem Bericht kommt das Institut im Wesentlichen zu folgenden Erkenntnissen:

Der Betroffene wollte nicht in sein Land zurückgeschafft werden und hat sich dagegen sehr entschlossen gewehrt. Er befand sich in grosser Erregung und wahrscheinlich in einem Stresszustand. Während des Kampfes, der mehr als nur einige Minuten dauerte, hat er sich körperlich stark angestrengt, was zu einem grösseren Sauerstoffbedarf führte. Er wurde in eine für die Atmung ungünstige Stellung gebracht (auf den Boden gedrückt, die Arme nach hinten festgemacht). Er musste einen Teil des Körpergewichts des Polizisten aushalten, der auf ihm, insbesondere auf seinem Brustkorb lag, was seinen Atmungsvorgang behinderte. Bei der Autopsie fand man die typischen in der Literatur beschriebenen Merkmale für einen Todesfall, der anlässlich einer Festnahme eingetreten ist, in deren Verlauf der Festgenommene in eine Zwangsstellung gebracht wurde.

So kann angesichts all dieser Erwägungen der Tod von S.C. einem Ersticken als Folge der Zwangsstellung auf dem Bauch mit auf dem Rücken fixierten Armen und einer Belastung des Brustkorbs zugeschrieben werden, dies nachdem das Opfer eine beträchtliche körperliche Anstrengung geleistet hatte. Zudem konnte auch der Stress, dem das Opfer ausgesetzt war, eine wichtige Rolle in dem zum Tode führenden Vorgang spielen.

c. Evaluation und empfohlene Massnahmen

- 60. Der CPT empfiehlt, dass ein Moratorium für den Vollzug von Rückschaffungen des Niveaus 3 und 4 auf dem ganzen Gebiet der Schweiz verhängt wird, bis die Resultate der Arbeiten der interkantonalen Arbeitsgruppe bekannt sind, welche mit der Erarbeitung von operativen Richtlinien für die Organisation und Durchführung von begleiteten zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg beauftragt ist. Für die Durchführung von Rückführungen von Ausländern darf die Anwendung besonderer Zwangsmittel nur genehmigt werden, wenn die zuständigen Behörden diesbezüglich spezifische Richtlinien erlassen haben.**

Der CPT empfiehlt ebenso, dass in diesem Zusammenhang die folgenden Grundsätze berücksichtigt werden:

- **Der Durchführung von zwangsweisen Rückführungen müssen Massnahmen vorangehen, welche den betroffenen Ausländer darauf vorbereiten, seine Rückkehr zu organisieren, insbesondere auf der familiären, beruflichen und psychologischen Ebene;**
- **Es kann keinesfalls akzeptiert werden, dass rückzuführende Personen in ihrer körperlichen Integrität verletzt oder bedroht werden, um sie zum Einstieg in ein Transportmittel zu bewegen oder um sie zu bestrafen, weil sie dieser Aufforderung nicht nachgekommen sind;**
- **Der Einsatz von Mitteln, welche geeignet sind, die Atemwege (Nase und Mund) ganz oder teilweise zu verstopfen, muss vollständig untersagt werden;**
- **Der Gebrauch von Zwangsmitteln, welche eine "Positionsasphyxie" (durch die Haltung bedingter Atemstillstand) hervorrufen können, muss eine Ausnahme bleiben und in Richtlinien geregelt sein, um das Gesundheitsrisiko der betroffenen Person auf ein Minimum zu beschränken;**
- **Jedem Ausländer, dessen Rückführung die Anwendung besonderer Zwangsmittel erfordert, muss die Möglichkeit gewährt werden, sich vorläufig einer ärztlichen Untersuchung zu unterziehen;**
- **Jedes Verabreichen von Medikamenten an Personen, deren Rückführung angeordnet wurde, darf nur aufgrund eines ärztlichen Entscheids und entsprechend der medizinischen Ethik durchgeführt werden;**
- **Jeder Ausländer, dessen Rückführung gescheitert ist, muss ärztlich untersucht werden, sobald er sich wieder in Haft befindet, sei das in den Räumlichkeiten der Polizei, in einer Strafanstalt oder in einer speziell für das Zurückhalten von Ausländern eingerichteten Anstalt;**

- **Den Polizeibeamten, welche mit der Durchführung von zwangsweisen Rückführungen beauftragt sind, muss verboten sein, sich zu verummummen;**
- **Der Einsatz von Reizgas im Zusammenhang mit der Durchführung von zwangsweisen Rückführungen von Ausländern sollte verboten werden;**
- **Das Personal, welches mit der Durchführung von zwangsweisen Rückführungen von Ausländern beauftragt ist, sollte angemessen ausgebildet werden, damit das Misshandlungsrisiko auf ein Minimum reduziert wird.**

Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge

Zum zwangsweisen Vollzug der Wegweisung auf dem Luftweg (insbesondere Ziff. 60)

Die Aufgabe des Bundes beschränkt sich auf die Unterstützung der Kantone bei der Identifikation weg- oder ausgewiesener Personen, bei der Papierbeschaffung, der Organisation von Sonderflügen sowie auf das Ticketing sowie andere Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Ausreise auf dem Luftweg.¹

Auch der Bund ist jedoch – ungeachtet der kantonalen Kompetenz auf dem Gebiet des Wegweisungsvollzuges – an einem rechtlich korrekten und menschenwürdigen Vorgehen bei zwangsweisen Rückführungen interessiert. Zusammen mit den Kantonen wurde daher im Dezember 2000 eine unter kantonalen Leitung stehende, aber paritätisch mit Vertretern von Bund und Kantonen besetzte *Projektgruppe Passagier 2* eingesetzt. Unter anderem wird sie Möglichkeiten aufzeigen, was eine gesamtschweizerische Regelung des zwangsweisen Wegweisungsvollzugs beinhalten und auf welcher Stufe eine solche Rechtsharmonisierung vorgenommen werden sollte. Die Projektgruppe erarbeitet zudem ein Ausbildungskonzept für Polizeiangehörige, die mit dem Wegweisungsvollzug beauftragt werden. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) hat anlässlich deren Herbstversammlung vom 8./9. November 2001 zustimmend vom Zwischenbericht der Projektgruppe vom 18. September 2001 Kenntnis genommen. Über die vorgesehenen Richtlinien wird erst bei Vorliegen des Schlussberichtes im Frühjahr 2002 beraten und entschieden werden.

Der CPT gab der Schweizer Regierung in seinem Bericht vom 9. August 2001 zum zwangsweisen Vollzug von Wegweisungen auf dem Luftweg verschiedene Empfehlungen, insbesondere zu einem Moratorium für Rückführungen auf Level 3 und 4 ab. Das Bundesamt für Flüchtlinge nimmt dazu wie folgt Stellung:

Als Level 3 bezeichnete die Swissair begleitete Rückführungen schwer renitenter oder gewaltbereiter Personen mit Linienmaschinen. Die betroffene Person musste dazu schwer gefesselt und von bis zu fünf Polizeiangehörigen begleitet werden. Gemäss Auskunft der zuständigen kantonalen Behörden wurden jedoch aus verschie-

¹ vgl. Art. 22a ANAG

denen Gründen seit November 2000 *keine* Rückführungen mehr auf Level 3 durchgeführt (vgl. Frage Ziff. 51). Dies gilt sowohl für Flüge mit Swissair als auch mit anderen Fluggesellschaften. Die Empfehlung des CPT ist damit insoweit gegenstandslos geworden.

Schwer renitente Personen werden seit Anfang 2000 mit so genannten Sonderflügen befördert. Sonderflüge werden auch als Level 4 bezeichnet und weisen bedeutende Vorteile auf: So werden dabei allein die zu repatriierenden Personen und die Polizeibegleiter befördert. Konflikte mit anderen Passagieren sind daher ausgeschlossen. Dieser Umstand erlaubt, die Sicherheit und Ordnung an Bord mit weniger weit gehenden Zwangsmitteln gewährleisten zu können, womit auch der Eingriff in die persönliche Freiheit der Betroffenen weniger stark ausfällt. Die Vereinfachung des Prozederes ist aber auch geeignet, sowohl den physischen als auch den psychischen Stress aller beteiligter Personen und damit die Wahrscheinlichkeit eines Zwischenfalls zu reduzieren.

Die Empfehlung des CPT, rückzuführenden Personen sei die Möglichkeit zu geben, sich auf die Rückreise vorzubereiten, ist – soweit dies möglich ist – schon heute weitgehend erfüllt. Zur Erläuterung gilt es folgendes festzuhalten: Es liegt im Interesse der Schweizer Behörden, dass möglichst wenig Wegweisungen zwangsweise durchgesetzt werden müssen. Deshalb werden selbständige Ausreisen von weg- oder ausgewiesenen Personen nicht nur ermöglicht (Ausreisefrist), sondern auf begründeten Antrag hin auch durch Rückkehrberatung sowie finanzielle oder materielle Rückkehrhilfe gefördert.² Andererseits werden aber Asylsuchende schon während des Asylverfahrens auf die Konsequenzen eines allfälligen Wegweisungsentscheides hingewiesen, und in der Wegweisungsverfügung selber wird die Anwendung von Zwang bei nicht fristgerechter Ausreise unmissverständlich angedroht.³ Von einem zwangsweisen Vollzug sind denn auch nur vergleichsweise wenig Personen betroffen.⁴ Diese widersetzen sich der Ausreisepflicht indessen ganz bewusst und bereiten sich daher auch nicht auf eine Rückkehr vor. Fehlt aber das Interesse an einer Kooperation bei der Ausreise, erweist sich die Empfehlung des CPT, die Rückkehr sei gemeinsam mit der betroffenen Person vorzubereiten, von vorneherein als illusorisch. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen allenfalls betreffend die Information über den geplanten Flugtermin. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der Flugtermin nur in begründeten Einzelfällen nicht offen gelegt wird. Diese betreffen Personen, die eine selbständige Rückreise oder eine begleitete Rückführung auf Level 2 bereits einmal verweigert und gedroht oder angetönt haben, sich bei einem weiteren Rückführungsversuch entweder selber ein Leid zufügen oder aber Polizeibegleiter tätlich angreifen zu wollen. Die bisherige Praxis der Polizei versuchte also, das Verletzungsrisiko aller Beteiligten möglichst gering zu halten. Die Projektgruppe Passagier 2 wird jedoch prüfen, ob, in welchen Fällen und allenfalls wie die Information schwer renitenter Personen verbessert werden kann, ohne dass damit deren Gesundheit oder die von Drittpersonen gefährdet wird.

² Individuelle finanzielle oder medizinische Rückkehrhilfe gemäss Art. 93 Asylgesetz (SR 142.31)

³ Art. 45 Abs. 1 Bst. c AsylG

⁴ Im Jahr 2000 reisten 13'545 weg- oder ausgewiesene Personen über den Flughafen Zürich Kloten aus. Davon mussten lediglich 115 Person (0,8 %) polizeilich begleitet werden. Der weitaus überwiegende Teil erfolgte dabei auf Level 2.

Ein Zwangsmittel, das die Atmung einer Person behindern könnte, wird seit September 1999 in keinem Kanton mehr angewandt. Gerade bei Sonderflügen besteht aber auch keine Notwendigkeit, eine Person am Schreien zu hindern. Zum einen verhalten sich zu repatriierende Personen auf Sonderflügen weitgehend ruhig, zum anderen befinden sich auch keine anderen Passagiere an Bord, die sich gestört fühlen könnten. Weiter wurden Polizeiangehörige, die zwangsweise Rückführungen durchführen müssen, auch über die Gefahr der so genannten Positionsasphyxie sensibilisiert und entsprechend instruiert. Gefährdende Fesselungs- und Festhaltetechniken werden – soweit diese früher überhaupt angewandt wurden - nicht mehr praktiziert.

Zur empfohlenen ärztlichen Untersuchung aller zu repatriierenden Personen ist folgendes anzumerken: Durch das absolute Verbot irgendwelcher atmungsbehindernder Vorgehensweisen und die ausschliessliche Repatriierung schwer renitenter Personen per Sonderflug konnte die Gefahr von kritischen Zwischenfällen wesentlich eingedämmt, wenn nicht gar ausgeschlossen werden. Weiter ist zu berücksichtigen, dass eine schwer renitente, per Sonderflug zu repatriierende Person vorgängig in Haft versetzt werden muss. Sind gesundheitliche Risiken bereits bekannt, wird die Flugtauglichkeit von Amtes wegen ärztlich untersucht. Jede zu repatriierende Person hat aber auch die Möglichkeit, bei Bedarf selber eine ärztliche Kontrolle zu verlangen. Die ärztliche Betreuung vor der eigentlichen Rückführung ist damit ausreichend gewährleistet. Medikamente werden nur von ärztlichen Fachpersonen verschrieben und nur aus medizinisch indizierten Gründen verabreicht. Medikamentös behandelte Personen werden zudem – erachtet dies ein Arzt als notwendig – auch während des Fluges von einer medizinischen Fachperson begleitet.

Während des Fluges einer Repatriierung haben Polizeibegleiter auch in der Vergangenheit nie Gesichtsmasken getragen. Es liegt aber im Ermessen des verantwortlichen Einsatzleiters, bei den Zugriffen in der Ausschaffungszelle eine Vermummung der Einsatzkräfte anzuordnen. Dies dient dann in erster Linie dem persönlichen Schutz der Polizeiangehörigen.

Weiter werden in keinem kantonalen Polizeikorps der Schweiz Pfeffer-, Gas- oder ähnliche Sprays zur Durchsetzung einer Wegweisung eingesetzt. Insbesondere ist es aus luftfahrtrechtlichen Gründen untersagt, solche Mittel an Bord eines Flugzeuges mitzuführen. Deren gezielter und sicherer Einsatz wäre in der Enge eines Flugzeuges auch nicht gewährleistet. Solche Sprays gehören indessen in verschiedenen Kantonen zur polizeilichen Basisausrüstung und dienen allein der Selbstverteidigung des Polizeiangehörigen.

Wie bereits mehrfach erwähnt und dem CPT bekannt, wurde die Projektgruppe Passagier 2 beauftragt, ein Ausbildungskonzept für polizeiliche Begleiter von zwangsweisen Rückführungen zu erstellen. Dieses Konzept soll bereits im Jahr 2002 umgesetzt werden. Die Ausbildung wird unter anderem die Kommunikation unter erschwerten Bedingungen, Strategien zur Konfliktbewältigung, die rechtlichen Grundlagen sowie praktische Übungen umfassen. Künftig sollen nur noch Polizeiangehörige für Repatriierungen eingesetzt werden, welche diesen Lehrgang mit Erfolg absolviert haben.

Zusammenfassend wird somit festgestellt, dass die Empfehlungen des CPT bereits weitgehend erfüllt sind und die von den Schweizer Vollzugsbehörden zusätzlich er-

griffenen oder geplanten Massnahmen teilweise sogar über die gemachten Empfehlungen hinausgehen. Die als Entwurf bereits vorliegenden Richtlinien konnten von den Kantonen zwar noch nicht ins Recht gesetzt werden, sie geben indessen weitgehend die gegenwärtige Polizeipraxis wieder. Angesichts der beschriebenen Verbesserungen beim Wegweisungsvollzug, der Tatsache, dass auf Rückführungen auf Level 3 faktisch verzichtet wird und Sonderflüge gegenüber diesen erhebliche Vorteile aufweisen, sowie unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, Wegweisungen auch weiterhin zwangsweise vollziehen zu können, erachtet es der Bundesrat daher als gerechtfertigt und vertretbar, wenn die kantonalen Vollzugsbehörden weiterhin Rückführungen per Sonderflug (Level 4) durchführen.

4. Aufenthaltsbedingungen

Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge zu den Ziffern 61 bis 63

Nach Artikel 22 Absatz 2 des Asylgesetzes hat das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) für eine angemessene Unterbringung von Asylsuchenden, die an einem schweizerischen Flughafen um Asyl nachsuchen und denen die Einreise in die Schweiz auf Grund der fehlenden Einreisevoraussetzungen vorläufig verweigert wird, zu sorgen.

Nachdem aufgrund der Empfehlungen des CPT die provisorische Unterkunft für Asylsuchende am interkontinentalen Flughafen Zürich per Ende Mai 2001 abgelöst wurde, hat das BFF ab Juni 2001 eine neue Übergangsstruktur zur Unterbringung von Asylsuchenden im internationalen Transitbereich des Flughafens in Betrieb genommen.

Im Unterschied zum alten Provisorium verfügen die Asylsuchenden heute über eine Day room-Fazilität und werden von einer erfahrenen Sozialbetreuerin der Firma ORS betreut, mit welcher das BFF im Rahmen der 4 Empfangsstellen des Bundes seit mehr als 10 Jahren erfolgreich zusammenarbeitet.

Sowohl die Flughafengesellschaft *unique Zurich Airport*, als auch die zuständige Flughafenpolizeibehörde des Kantons Zürich äussern sich über das seit Juni 2001 bestehende Unterbringungsprovisorium, welches BFF-intern der Abteilung Empfangsstellen unterstellt ist, sehr befriedigt.

In Zusammenarbeit mit der Direktion für Sicherheit und Soziales des Kantons Zürich und der Flughafengesellschaft *unique Airport* plante das BFF den Bau einer neuen, dezentral gelegenen Asylunterkunft auf dem Areal der FROMATT in der Flughafen-gemeinde Rümlang ZH (das Grundstück umfasst rund 7'200 m² und liegt ca. 6,5 km vom Flughafenkopf entfernt).

Die Dislokation aus dem Flughafengebäude auf das Gelände der FROMATT drängte sich auf Grund der am 1. Januar 2002 begonnenen 5. Etappe des Aus- und Umbaus des Flughafens Zürich auf (Bau des sogenannten Air side centers / Terminal Mid-field).

Nach den gravierenden wirtschaftlichen Problemen und der per Anfang Oktober 2001 eingetretenen faktischen Zahlungsunfähigkeit des nationalen Carriers *SWISSAIR* sieht sich jedoch die Flughafengesellschaft *unique Airport* gezwungen, das ehrgeizige Investitionsprogramm für die 5. Bauetappe in wesentlichen Teilen zu redimensionieren. Davon ist unter anderem auch das Bau- und Planungsprojekt *FROMATT* zur Unterbringung von Asylsuchenden am Flughafen Zürich betroffen.

Die Flughafengesellschaft hat deshalb am 1. Oktober 2001 das Bauprojekt *FROMATT* de facto abgeschlossen und dem BFF ab Januar 2002 eine neue Asylunterkunft innerhalb des Flughafenkopfs schriftlich zugesichert.

Die erforderlichen Lokalitäten wurden in Absprache zwischen der Flughafengesellschaft, dem BFF, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und der Flughafenpolizeibehörde des Kantons Zürich definitiv bestimmt und Mitte November 2001 bereit gestellt. Bis Januar / Februar 2002 sollen die gegebenenfalls nötigen baulichen Anpassungen zur Einrichtung der Unterkunft mit angemessenen Day room-Strukturen und hygienischen Einrichtungen (Einbau von Dusch- und Nasszellen) abgeschlossen werden. Wie bereits die bestehende wird auch die neue Struktur durchgehend und professionell betreut werden.

b. die « Zurückgewiesenen (INAD) »

62. Der CPT wünscht, dass den kleinen Kindern, welche im Center untergebracht sind, geeignete Spielmöglichkeiten geboten werden. Ausserdem ersucht der CPT die Schweizer Behörden zu prüfen, ob den im Center beherbergten Personen ein täglicher Aufenthalt im Freien ermöglicht werden kann.

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zurich

Gemäss den ICAO-Bestimmungen sind die Fluggesellschaften für die Unterbringung und Betreuung ihrer von den Behörden zurückgewiesenen Passagiere (INAD) verantwortlich. Am Flughafen Zürich wird diese Aufgabe im Auftrag der Fluggesellschaften und gegen entsprechende Verrechnung von der Flughafenhalterin mit dem INAD-Center wahrgenommen. Die Aufenthaltsdauer eines INAD im INAD-Center beträgt im Durchschnitt zwei Tage. Auf ausdrücklichen Wunsch der ausländischen Person wird nach einem Aufenthalt in der Transitzone von vollen drei Tagen seit der Ein- oder Weiterreiseverweigerung alle drei Tage ein kontrollierter Aufenthalt im Freien gewährt. In Ausnahmefällen (z.B. bei gesundheitlichen Problemen) können die Intervalle verkürzt werden. Innerhalb der Transitzone (Terminal A) befindet sich im Weiteren ein speziell abgegrenzter Bereich mit Spielmöglichkeiten für kleine Kinder.

c. Asylbewerber

- 67. Der CPT wünscht rechtzeitig Informationen zur neuen Unterkunft ("Projekt Fromatt") : Bestätigung des Datums der Eröffnung, Kapazität, Aufenthaltsbedingungen, Personal usw.**

Ausserdem empfiehlt der CPT, dass die Schweizer Behörden die Möglichkeit prüfen, den Asylbewerbern, welche längere Zeit am Flughafen zurückbehalten werden, einen täglichen Aufenthalt im Freien anzubieten. Geeignete Aufenthaltsmöglichkeiten im Freien sollten auch in der neuen Unterkunft ("Projekt Fromatt") vorgesehen werden. Genau wie im INAD-Center, sollten auch den kleinen Kindern geeignete Erholungsmöglichkeiten geboten werden.

Vgl. Ziffern 61 bis 63

d. Gefängnis Nr. 2

- 69. Der CPT empfiehlt, dass unverzüglich Massnahmen getroffen werden, um den Spazierhof für Frauen zu verbessern oder um den Spaziergang an einen geeigneteren Ort zu verlegen.**

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Die für das Flughafengefängnis zuständige Hauptabteilung Gefängnisse Kanton Zürich hat ein Projekt für die Behebung der beanstandeten Punkte beim Spazierhof für Frauen in der Abteilung Ausschaffungshaft ausarbeiten lassen, für das die erforderliche baurechtliche Bewilligung von der Stadt Kloten bereits erteilt wurde. Es sieht neben dem Einbau von zwei Fenstern mit einer Breite von 1,7 m und einer Höhe von 0,75 m , deren Unterkante auf 1,3 m Höhe liegt und die damit einen direkten Ausblick erlauben, den Ersatz des Stacheldrahts durch eine begrünte Gitterkonstruktion sowie künstlerischen Schmuck vor.

- 70. Der CPT ersucht die Schweizer Behörden, sich beständig dafür einzusetzen, dass das Aktivitätenangebot im Flughafengefängnis (Gefängnis Nr. 2) verbessert wird, insbesondere was die sportliche Betätigung der Insassen anbelangt. Ausserdem sollten die jüngeren Insassen von einem speziell auf sie zugeschnittenen Aktivitätenprogramm profitieren können.**

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Die Feststellung des CPT, das Flughafengefängnis verfüge über ein grosses eingeschlossenes Freiareal ("vaste terrain clôturé") ist unzutreffend und wäre berichtigt worden, wenn sie anlässlich des Besuches vorgebracht worden wäre. Das Flughafengefängnis verfügt, wenn man von den Spazierhöfen auf der Flughafenseite und den Zufahrtsflächen auf der Strassenseite absieht, über kein eingezäuntes Freiareal. Die Mitglieder des CPT sind hier einer Täuschung erlegen und haben eingezäuntes, aber dem Gefängnis schon aus Sicherheitsgründen nicht zur Verfügung stehendes Flughafenareal, darunter den Sportplatz für das Personal der privaten Betreiberin des Flughafens, dem Gefängnis zugerechnet.

Dennoch versucht das Flughafengefängnis die Möglichkeiten für die körperliche Betätigung der Insassen zu verbessern, wobei neben einem Fitnessprogramm für die individuelle Durchführung in der Zelle und einem speziell auf jüngere Insassen zugeschnittenen Sportprogramm eine verlängerte Benützungsdauer für den Kraftraum und eine Schulung weiterer Mitarbeiter als Instruktoren für die körperliche Betätigung vorgesehen ist.

71 und 72.

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Auch wenn die Ausführungen in Ziffer 72 wohl so zu verstehen sind, dass im Flughafengefängnis die in Ziffer 71 verlangten Anforderungen an Auswahl und Ausbildung der Mitarbeiter weitgehend erfüllt sind, teilen wir die sich mit der Haltung des CPT deckende Auffassung der Leitung der für den erwähnten Betrieb zuständigen Hauptabteilung, dass bei der Personalauswahl und der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter die bisherigen Anstrengungen fortzusetzen und insbesondere im Hinblick auf den Kontakt mit Gefangenen ausländischer Herkunft noch zu intensivieren sind.

73. Was das im Bereich der Isolation aus Sicherheitsgründen vorgesehene Verfahren anbelangt, empfiehlt der CPT, dass die folgenden Grundsätze in die diesbezügliche kantonale Gesetzgebung des Kantons Zürich integriert werden:

- **Der Insasse sollte schriftlich über die Gründe der gegen ihn ergriffenen Massnahmen informiert werden. (Es versteht sich, dass die angegebenen Gründe nicht Details enthalten können, welche aus Sicherheitsgründen dem Gefangenen nicht bekannt gegeben werden dürfen);**
- **Der Insasse sollte die Möglichkeit haben, seine Sicht der Dinge vorzubringen;**
- **Der Insasse sollte die Massnahme vor einer geeigneten Behörde anfechten können.**

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Das Beschwerde- und Rekursrecht gemäss § 72 der Verordnung über das Flughafengefängnis, der bezüglich des Verfahrens auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz verweist, gibt den Insassen des Flughafengefängnisses auch das Recht, die erwähnten Sicherheitsmassnahmen oder das Vorgehen der eingesetzten Mitarbeiter bei ihrer Durchführung anzufechten, und der Betroffene wird im Beschwerde- oder Rekursverfahren angehört. Da die Durchführung dieser Massnahmen, insbesondere wenn sie der Gefahr von Dritt- oder Selbstgefährdung begegnen sollen, keinen Aufschub verträgt, wird solchen Rechtsmitteln allerdings regelmässig die aufschiebende Wirkung entzogen, so dass die angeführte Überprüfung im Rechtsmittelverfahren nachträglich erfolgt.

Die Anordnung von Massnahmen der erwähnten Art wird schon heute unter Angabe der Gründe schriftlich festgehalten; es wird von der Leitung der für das Flughafengefängnis zuständigen Hauptabteilung des Amtes für Justizvollzug zusammen mit dessen Amtsleitung geprüft, inwieweit der Empfehlung im Bericht durch Aushändigung einer kurz begründeten Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung entsprochen werden kann.

5. Kontakte mit der Aussenwelt

74. **Der CPT empfiehlt, dass besondere Vorkehrungen getroffen werden, damit die im INAD-Center und in den beiden Schlafsälen für Asylsuchende untergebrachten Personen Besuche von einem Anwalt, einem Arzt ihrer Wahl, von Mitgliedern einer Nichtregierungsorganisation oder anderer spezialisierter Organisationen (Rotes Kreuz, UNHCR, usw.) und gegebenenfalls von ihrer Familie oder von ihren in der Schweiz ansässigen Angehörigen erhalten können.**

Vgl. unter Punkt 82 die Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge betreffend die Ziffern 74 – 82

6. Garantien

b. die "INAD"

77. **Der CPT empfiehlt, dass die Fragen bezüglich der gesetzlichen Grundlage für die Unterbringung im INAD-Center sowie der grundlegenden Garantien, welche damit verbunden sein müssen, im Entwurf zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer angesprochen werden.**

Stellungnahme des Bundesamtes für Ausländerfragen (zu 76 und 77)

Im Rahmen der Rückweisung am Flughafen sieht Artikel 60 Absatz 3 des Entwurfs eines Bundesgesetzes für Ausländerinnen und Ausländern (AuG) vor, dass sich zurückgewiesene Personen zur Vorbereitung ihrer Weiterreise für längstens 15 Tage im Transitraum aufhalten können, sofern nicht ihre Inhaftierung angeordnet wird. Aufgrund der besonderen Bedingungen, die in einem Flughafen herrschen, ist eine direkte Ausschaffung in einen Nachbarstaat unmöglich. Der Entwurf behält die Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme sowie über die Einreichung eines Asylgesuchs vor. Die Person, welcher die Einreise verweigert wurde, kann sich in der Transitzone sowie im INAD-Center frei bewegen und unbeaufsichtigt telefonieren. Die Aufnahme von Bestimmungen bezüglich des Beizugs eines Rechtsbeistandes sowie eines Arztes ins Gesetz, sind Gegenstand einer Untersuchung im Rahmen der Arbeiten zum neuen Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer.

c. Asylsuchende

- 79. Der CPT empfiehlt, wirksame Massnahmen zu treffen um sicherzustellen, dass die Asylsuchenden, welche in der Transitzone des Flughafens Zürich-Kloten zurückbehalten werden, während des ganzen Asylverfahrens tatsächlich von ihrem Recht auf Beizug eines Rechtsbeistandes Gebrauch machen können.**

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Um den Bedürfnissen der Asylsuchenden und INAD nach Rechts- und Sozialberatung gerecht zu werden, hat der Kanton Zürich mit dem Schweizerischen Roten Kreuz einen entsprechenden Leistungsvertrag abgeschlossen. Dieser beinhaltet unter anderem die Chancenbeurteilung und Erstberatung zu Verfahren und Rechtsmitteln, wozu die Vermittlung einer qualifizierten Rechtsvertretung gehört. Aufgrund seiner Stellung als unparteiliche Nichtregierungsorganisation ist das Schweizerische Rote Kreuz Garant für eine objektive und ausgewogene Beratung. Weitere karitative Stellen im Transitbereich sind weder erforderlich noch erwünscht. Der Rechtsschutz ist ausreichend gewährleistet.

d. Gefängnis Nr. 2**e. Medizinische Versorgung**

- 81. Der CPT empfiehlt, dass sämtliche "INAD" und Asylsuchende bei ihrer Ankunft in der Transitzone medizinisch untersucht werden; die Untersuchung kann von einem Arzt oder von einem dafür ausgebildeten Krankenpfleger oder einer Krankenschwester, welche dem Arzt Bericht erstatten, vorgenommen werden.**

Vgl. Ziffer 82

- 82. Der CPT empfiehlt, dass Massnahmen getroffen werden, damit regelmässige Besuche eines Krankenpflegers oder einer Krankenschwester im INAD-Center und in den Unterkünften für Asylsuchende sichergestellt sind.**

Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge betreffend die Ziffern 74 bis 82

Die Flughafenpolizei übergibt der Asyl suchenden Person bei Entgegennahme des Asylgesuches ein in den wichtigsten Sprachen der Herkunftsländer verfasstes Merkblatt, welches sie über den Ablauf des Verfahrens und über ihre Rechte und Pflichten orientiert. Die Asylsuchenden werden in diesem Merkblatt explizit auf ihr Recht, eine Rechtsvertretung beiziehen zu können, aufmerksam gemacht. Sie werden zudem anlässlich der Befragung durch die Flughafenpolizei in Anwesenheit einer Dolmetscherin resp. eines Dolmetschers ausdrücklich darauf angesprochen, ob sie Fragen zum Aufenthalt im Transit oder zum Inhalt des Merkblattes haben. Eine vollständige Information über Rechte und Pflichten der Asylsuchenden ist demnach gewährleistet.

Seit Mai 2001 unterhält das Schweizerische Rote Kreuz (SRK), mandatiert durch den Kanton Zürich, im Transit des Flughafens Zürich-Kloten an 6 Halbtagen pro Woche eine Sozial- und Rechtsberatungsstelle. Asylsuchende werden von der Flughafenpolizei bei Eröffnung der Zuweisungsverfügung aktiv auf die Möglichkeit, die Rechtsberatungsstelle des SRK zu kontaktieren, aufmerksam gemacht und bestätigen dies unterschriftlich.

Die Vertreter/innen des SRK erteilen sowohl Asyl suchenden Personen wie auch INADS im Ausländerbereich individuelle und unabhängige Auskunft und Erstberatung zu Verfahren und Rechtsmitteln, Chancenberatung im Hinblick auf Rekurse sowie Rückkehrberatung im Hinblick auf eine pflichtgemässe Ausreise. Zu ihren Aufgaben gehört die Beratung und Unterstützung in psychologischen, sozialen und medizinischen Belangen. Bei Bedarf vermittelt sie eine qualifizierte Rechtsvertretung sowie Kontakte zu Seelsorgern. Der Zugang zu Rechtsvertretern/innen, Ärzten wie auch zu anderen Personen, mit denen eine Asyl suchende Person in Kontakt treten will, ist gewährleistet. Sie erfolgt – nach Absprache mit der Flughafenpolizei – in speziell dafür vorgesehenen Räumen.

Asyl suchende Personen wie auch INADs haben jederzeit Zugang zum ärztlichen Dienst am Flughafen. Falls die medizinische Versorgung dies erfordert, wird eine Behandlung durch einen Spezialisten oder im Spital sichergestellt. Anlass für eine systematische medizinische Untersuchung besteht nicht. Asyl suchende Personen, denen die Einreise in die Schweiz bewilligt wird, werden einer systematischen grenzsanitarischen Untersuchung in den Empfangsstellen unterzogen.

Der Zugang Asyl suchender Personen zu einer professionellen Rechtsberatung wie auch die Vermittlung einer professionellen Rechtsvertretung sind damit während des Asylverfahrens am Flughafen jederzeit sichergestellt.

- 85. Der CPT empfiehlt, dass im Flughafengefängnis (Gefängnis Nr. 2) die Abgabe bestimmter Medikamente, wie Beruhigungsmittel, Psychopharmaka, retroviraler Medikamente oder Mittel gegen Tuberkulose sowie Methadon nur durch eine Krankenschwester erfolgt und dass alle Medikamente verschlossen aufbewahrt werden.**

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Angesichts des Umstandes, dass die Abgabe von Medikamenten an 365 Tagen pro Jahr und teilweise früh am Morgen oder spätabends erfolgen muss, würde eine Beschränkung der Abgabe bestimmter Medikamente auf ausgebildetes Pflegepersonal einen nicht vertretbaren zusätzlichen Aufwand verlangen, dem kein ausreichender Nutzen entgegensteht. Im Flughafengefängnis, wie im übrigen in allen geschlossenen Institutionen im Zuständigkeitsbereich der Direktion der Justiz und des Innern, wird dafür eine verbesserte Ausbildung der Gefängnismitarbeiter und eine laufende Anleitung durch die Gefängnisärzte bezüglich Medikamentenkunde, Umgang mit rezeptpflichtigen Medikamenten und Kenntnis von besonderen Risiken im Zusammenhang mit der Medikamentenabgabe angestrebt.

Eine verbesserte Sicherheit bei der Aufbewahrung der Medikamente gemäss den Empfehlungen des Berichts ist vorgesehen. Im Arztdienst sind dafür bereits verschliessbare Schränke vorhanden; in den Aufsichtsbüros werden solche demnächst eingebaut.

7. Zentralgefängnis von Freiburg

- 88. Der CPT empfiehlt, dass Massnahmen getroffen werden, um ein Aktivitätenprogramm zu erstellen, welches ausser einem Aufenthalt im Freien auch den Zugang zu einem Aufenthaltsraum, zu Radio/ Fernsehen, zu Zeitungen/ Zeitschriften sowie zu anderen Formen geeigneter Freizeitaktivitäten (zum Beispiel Gesellschaftsspiele, Tischtennis) umfasst. Die anzubietenden Aktivitäten sollten umso abwechslungsreicher sein, je länger die Haft dauert.**

Stellungnahme des Justiz-, Polizei- und Militärdepartementes des Kantons Freiburg

Die Gefangenen, welche aufgrund des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht inhaftiert sind, haben jeden Tag die Möglichkeit, sich im Freien aufzuhalten. Die meiste Zeit weigern sie sich jedoch, sich in den Spazierhof zu begeben.

Diesen Häftlingen war ein Kraftgerät zur Verfügung gestellt worden, welches jedoch innert kürzester Zeit zerstört worden ist, weil die Inhaftierten damit unsorgfältig umgegangen sind. Ausserdem störte die Benutzung dieses Geräts die Gefangenen in

den anderen Sektoren. Um dem Fehlen einer körperlichen Betätigungsmöglichkeit zu begegnen, ist zwar die Einrichtung einer Turnhalle und eines Kraftraums, welche auch von anderen Kategorien von Häftlingen benutzt werden könnten, zu erwägen. Jedoch erfordert eine solche Einrichtung eine Erhöhung des Personalbestandes, um die nötige Überwachung sicherzustellen.

Ausserdem ist die Bemerkung angebracht, dass die aufgrund des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht Inhaftierten nicht besonders motiviert sind, zu arbeiten. Obwohl sie jetzt die Möglichkeit hätten, regelmässig in der in einem Eisenbahnwagen eingerichteten Werkstatt zu arbeiten, zeigen sie wenig Interesse daran.

Obwohl die maximale Dauer der Ausschaffungshaft 9 Monate beträgt, ist die durchschnittliche Haftdauer in diesem Bereich sehr viel kürzer. Im Jahre 2000 haben 77 Häftlinge 1436 Tage aufgrund des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht in Haft verbracht, was im Durchschnitt 18,6 Tage pro Insasse ausmacht. Angesichts dieser relativ kurzen Dauer, kann das Fehlen eines Aktivitätenprogramms demzufolge nicht als schwerwiegende Lücke angesehen werden. Trotzdem werden Anstrengungen unternommen werden, um das den Gefangenen zur Verfügung stehende Aktivitätenangebot sowie die Auswahl an Büchern/Zeitschriften noch zu verbessern.

C. Strafanstalten

2. Haftbedingungen

a. Zentralgefängnis von Freiburg

94. Der CPT empfiehlt, dass bis zur Renovation des Erdgeschosses die Untersuchungsgefangenen vorzugsweise im ersten Stock des Gefängnisses untergebracht werden.

Stellungnahme des Justiz-, Polizei- und Militärdepartementes des Kantons Freiburg

Wir haben mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass die materiellen Haftbedingungen im ersten und zweiten Stock des Zentralgefängnisses vom CPT als gut, ja sogar als sehr gut bezeichnet wurden. Was die Zellen im Erdgeschoss betrifft, so werden diese bis 2003 renoviert sein und dem gleichen Standard entsprechen, wie die anderen, bereits renovierten Zellen.

Die Zellen im Erdgeschoss sind zwar dunkler als die der oberen Stockwerke, verfügen aber über die gleiche Ausstattung wie letztere, das heisst über ein Bett, einen Tisch, einen Stuhl, Kalt- und Warmwasser, eine Toilette, eine Sprechanlage und ein Radio. Aus praktischen Gründen (diese Zellen befinden sich nahe bei den Aufsichtsräumen) ist es vorzuziehen, sie bis zum Beginn der Renovationsarbeiten noch zu

benutzen. Ausserdem lässt sich manchmal nicht vermeiden, die Gefangenen in zwei verschiedenen Stockwerken unterzubringen, um eine Kollusionsgefahr zu vermeiden. Im Übrigen werden wir die Empfehlungen des CPT berücksichtigen und künftig die Zellen der oberen Stockwerke vermehrt benutzen.

95. Der CPT empfiehlt den Freiburger Behörden, ihre Anstrengungen im Hinblick darauf zu verstärken, dass den Insassen ein wirkliches Aktivitätenprogramm geboten wird. Besondere Aufmerksamkeit sollte den minderjährigen Insassen gewidmet werden.

Stellungnahme des Justiz-, Polizei- und Militärdepartementes des Kantons Freiburg

Wie wir bereits in unseren Bemerkungen vom 30. April 2001 erwähnt haben, wurden bereits insoweit Anstrengungen unternommen, als mit einem Unternehmen ein Vertrag über die Behandlung von Metallteilen, welche für den Bau bestimmt sind, geschlossen wurde. Dieses Unternehmen hat sich sehr zufrieden gezeigt, und wir fassen nun eine längere Zusammenarbeit ins Auge. Inzwischen wurde ein zweiter Vertrag mit einem anderen Unternehmen geschlossen, so dass die Tätigkeiten in der Werkstatt sich nach und nach entwickeln. Im Gegensatz zu verurteilten Personen sind die Untersuchungsgefangenen indessen nicht verpflichtet zu arbeiten. Oft ziehen sie es vor, in ihrer Zelle zu bleiben.

Was gerade die verurteilten Personen betrifft, so machten diese zur Zeit des Besuchs des CPT ungefähr 50% der Insassen des Zentralgefängnisses aus, das heisst 12 Gefangene, von denen aber lediglich 6 eine kurze unbedingte Freiheitsstrafe (1 x 15 Tage; 2 x 11 Tage; 1 x 3 Monate; 1 x 14 Tage; 1x 25 Tage) verbüsst. Die anderen Verurteilten verbüsst ihre Strafe in den Vollzugsformen der Halbgefangenschaft oder der Halbfreiheit. Also ist das Fehlen eines Beschäftigungsprogramms für diese Personen nur in geringem Masse, während den Wochenenden, nachteilig.

Im Übrigen sind wir auch der Ansicht, dass ein Untersuchungsgefängnis den Gefangenen ein Mindestmass an körperlichen, kulturellen und/oder spielerischen Aktivitäten bieten können muss. Ein erster Schritt würde möglicherweise darin bestehen, eine Turnhalle oder einen Kraftraum einzurichten, was jedoch mehr Personal erfordern würde (vgl. Ziff. 88). Ganz allgemein werden wir die Möglichkeiten prüfen, die wir im Rahmen der uns zur Verfügung stehenden Mittel anbieten können, und wir werden uns bemühen, das Aktivitätenangebot für die Gefangenen auszubauen.

Was die Minderjährigen betrifft, ist die Bemerkung angebracht, dass der Aufenthalt im Zentralgefängnis in der Regel von sehr kurzer Dauer ist. Im Rahmen der Möglichkeiten bringt der Jugendrichter die Jugendlichen sehr schnell in geeigneten Heimen unter. Infolgedessen ist es schwierig, ein vollständiges Programm anzubieten, welches Schulbildung, Berufsausbildung, Freizeitbeschäftigungen und andere motivierende Aktivitäten umfasst. Auf jeden Fall werden wir alle Möglichkeiten prüfen, um die Situation für die Minderjährigen zu verbessern.

- 96. Der CPT empfiehlt, dass die Gefängnisleitung ihre Anstrengungen intensiviert, um die Situation der faktischen Isolierung zu lindern, in welcher sich die einzige weibliche Gefangene zur Zeit des Besuches befand.**

Stellungnahme der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Freiburg

Die im Bericht des CPT erwähnte Gefangene hat sich seit dem 1. März 2000 im Zentralgefängnis befunden. Sie wurde am 14. September 2000 zu einer Gefängnisstrafe von vier Jahren verurteilt. Am 14. Dezember 2001 wurde sie bedingt entlassen und befindet sich nun in Freiheit. Gegen die Verurteilung wurde Beschwerde erhoben, welche immer noch hängig ist. Die Gefangene hat während der ganzen Zeit einen Transfer in eine Strafanstalt, die ihr den vorzeitigen Strafvollzug ermöglicht hätte, verweigert. Das ist bedauerlich, weil jene Strafanstalt über ein Fotoatelier verfügt, in welchem die Gefangene ihren Beruf hätte ausüben können.

Wir finden jedoch, dass der Begriff "Isolation" in der vorliegenden Situation nicht angemessen ist. Die Gefangene konnte nämlich seit dem ersten Tag ihrer Inhaftierung Besuche des Sozialdienstes, von Geistlichen und Ärzten, etc. wie auch regelmässige Besuche von anderen weiblichen Gefangenen empfangen.

- 97. Der CPT lädt die Freiburger Behörden ein, die Möglichkeit zu prüfen, den Gefangenen eine sportliche Betätigung im Freien anzubieten.**

Stellungnahme der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Freiburg

Gemäss den Wünschen des CPT werden wir die Möglichkeit prüfen, sportliche Aktivitäten im Spazierhof anzubieten. Diese Aktivitäten müssen aber auf jeden Fall mit den Sicherheitsanforderungen der Anstalt vereinbar sein.

b. Kantonales (Untersuchungs) - Gefängnis von St. Gallen

- 98. Die zuständigen Behörden werden ersucht, die Mängel zu beheben, welche in der Sicherheitszelle im zweiten Stock des kantonalen Untersuchungsgefängnisses von St. Gallen festgestellt wurden (Fehlen von Fenstern, ungenügende Lüftung).**

Vgl. Ziffer 103

101. Der CPT empfiehlt den St. Galler Behörden, die notwendigen Massnahmen zu treffen, dass:

- **der Kontakt zwischen einem Untersuchungsgefangenen und anderen Personen nur in Ausnahmefällen, und nur weil es die Umstände des Falles erfordern, eingeschränkt wird;**
- **die Anordnung von Einschränkungen in regelmässigen Abständen überprüft wird und der Beschwerde an eine unabhängige Instanz unterliegt;**
- **die Gründe eines solchen Entscheides oder seine Erneuerung schriftlich eröffnet werden und der Gefangene darüber informiert wird, ausser wenn Gründe der Untersuchung dagegen sprechen;**
- **in allen Fällen, wo eine Beschränkung des Kontaktes des Gefangenen zu anderen Personen angeordnet wird oder ein Aufseher im Namen des Gefangenen den Beizug eines Arztes verlangt, dieser unverzüglich gerufen wird, damit er den Gefangenen untersuchen kann. Die Ergebnisse dieser Untersuchung, welche eine Beurteilung des körperlichen und geistigen Zustandes des Gefangenen, sowie, falls nötig, die voraussichtlichen Folgen der Aufrechterhaltung der Isolierung umfassen sollen, müssen in einem schriftlichen Bericht festgehalten werden, der den zuständigen Behörden übermittelt wird.**

Vgl. Ziffer 103

102. Der CPT empfiehlt, dass die St. Galler Behörden im kantonalen Untersuchungsgefängnis ein zufriedenstellendes Aktivitätenprogramm für die Gefangenen entwickeln (Arbeit, Unterricht und Sport). Das Ziel muss sein, dass die Gefangenen in der Lage sind, einen angemessenen Teil des Tages ausserhalb ihrer Zelle zu verbringen. Dabei sollen sie mit motivierenden Aktivitäten verschiedener Art beschäftigt sein.

Vgl. Ziffer 103

103. Der CPT empfiehlt, dass die St. Galler Behörden Sofortmassnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass:

- **alle Gefangenen die Möglichkeit haben, sich mindestens eine Stunde pro Tag im Freien aufzuhalten;**
- **die gegenwärtigen Weisungen betreffend der genauen Art und Weise, wie der Aufenthalt im Freien gestaltet werden muss, aufgehoben werden.**

Stellungnahme des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons St. Gallen (zu den Ziffern 98 ff.)

Die Sicherheitszelle im kantonalen Untersuchungsgefängnis wird nur für die kurzfristige Unterbringung renitenter Gefangener gebraucht. Grundlage für die Einweisung in die Sicherheitszelle bilden Art. 45 ff. der Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten 1 (sGS 962.14; abgekürzt GefV). Danach kann – vor allem bei Gefahr von Gewaltanwendungen gegenüber Dritten, sich selbst oder Sachen – als besondere Sicherungsmassnahme die Unterbringung in einer besonderen Zelle angeordnet werden. Zuständig für eine solche Anordnung ist nicht der Gefangenenbetreuer; ihm steht nur eine Notkompetenz bei zeitlicher Dringlichkeit zu. Gegen die Verfügung von Sicherungsmassnahmen ist nach Art. 284 Abs. 2 StP der Rekurs an das Justiz- und Polizeidepartement und gegen dessen Entscheid die Beschwerde an das st.gallische Verwaltungsgericht zulässig. Aus diesen Gründen erscheint uns eine Ergänzung der GefV mit eingehenderen Vorschriften zur Benützung der Sicherheitszelle nicht erforderlich. Mit der Inbetriebnahme des Regionalgefängnisses in Altstätten steht für renitente Gefangene eine kleine, moderne Disziplinarabteilung zur Verfügung.

Bei Auffälligkeit des Gefangenen, die auf gesundheitliche Störungen als Ursache der Gewaltanwendung schliessen lassen, wird regelmässig der Gefängnisarzt beigezogen; auf seinen Antrag kann der Gefangene zum weiteren Haftvollzug vorübergehend in ein Spital oder eine psychiatrische Klinik verlegt werden (Art. 131 Abs. 2 StP; vgl. auch Ziff. 117).

Nach Art. 131 Abs. 1 StP darf die Freiheit des Untersuchungsgefangenen nicht mehr eingeschränkt werden, als es der Zweck der Untersuchung, die Sicherheit des Personals und der Öffentlichkeit oder die Ordnung der Anstalt erfordern. Welche Vollzugslockerungen und Kontakte mit Drittpersonen mit dem Zweck der Untersuchung vereinbar sind, hat der Untersuchungsrichter zu entscheiden. Er ist gegenüber dem Justiz- und Polizeidepartement, das die Aufsicht über die Gefängnisse ausübt, weisungsungebunden. Im kantonalen Untersuchungsgefängnis werden aufgrund der baulichen Gegebenheiten auch in Zukunft keine gemeinsamen Aktivitäten möglich sein. Es wird aber weiterhin darauf geachtet, dass Untersuchungsgefangene nur solange in diesem Gefängnis untergebracht werden, als es die Untersuchung erfordert (Kollusionsgefahr, intensive Befragungen durch Untersuchungsrichter und Polizei); sie werden auch in Zukunft sobald als möglich in ein Untersuchungsgefängnis mit besseren Voraussetzungen für Aktivitäten verlegt (Regionalgefängnis in Altstätten,

Bezirksgefängnis St.Gallen). Auch die Kontakte zur Aussenwelt werden hauptsächlich durch den Untersuchungsrichter bestimmt. Gegen seine Anordnungen sind die Beschwerde oder die Rechtsverweigerungsbeschwerde an die Anklagekammer (ein unabhängiges Gericht) zulässig. Bei längerdauernder Untersuchungshaft (bei einer Haftdauer von mehr als einem Monat) hat der bedürftige Angeschuldigte nach Art. 56 Abs. 3 lit. c StP einen Anspruch auf Bewilligung eines Pflichtverteidigers, der die Rechte seines Mandanten zu wahren hat.

Wie bereits vorgängig mitgeteilt, suchen wir mit dem Polizeikommando nach Wegen, dass der tägliche Spaziergang trotz eingeschränkter personeller Ressourcen auch an den Wochenenden und Feiertagen gewährleistet werden kann. Ebenso sind wir daran, die Spazierordnung den heutigen Ansichten und Bedürfnissen anzupassen. Wir haben die Gefängnisleitungen am 5. Juni 2001 gestützt auf die neueste bundesgerichtliche Rechtsprechung angehalten, dafür besorgt zu sein, den Gefangenen - wo es die Verhältnisse erlauben - von Beginn des Freiheitsentzugs weg eine Stunde Aufenthalt im Freien zu ermöglichen.

104. Der CPT freut sich über die Anstrengungen der Behörden zur Verbesserung der Haftbedingungen im Untersuchungsgefängnis von St. Gallen. Die überholte Bauweise und Infrastruktur des Gebäudes wird es indessen sehr schwierig machen, ein modernes Haftkonzept einzuführen. Der CPT ist der Ansicht, dass langfristig ein Umzug in ein geeigneteres Gefängnis die Umsetzung des neuen Haftsystems erleichtern wird. Der CPT wünscht Erläuterungen der Bundesbehörden zu dieser Frage.

Stellungnahme des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons St.Gallen

Der Kanton St. Gallen unternahm und unternimmt grosse Anstrengungen, um Verbesserungen bei der sicheren und menschenwürdigen Unterbringung der Gefangenen zu erreichen: So wurde das Bezirksgefängnis St. Gallen mit grossem Aufwand einer umfassenden Renovation unterzogen. In den Bezirksgefängnissen und im kantonalen Untersuchungsgefängnis werden im Rahmen der vom Parlament bewilligten Kredite laufend bauliche Verbesserungen vorgenommen. Die st.gallische Stimmbürgerschaft hat am 28. November 1999 sodann dem Neubau eines Regionalgefängnisses in Altstätten zugestimmt. Die Bauarbeiten sind im Gang; die Inbetriebnahme ist auf Ende 2002 geplant. Dann steht dem Kanton St.Gallen ein modernes Regionalgefängnis mit 44 Plätzen zur Verfügung, das von zivilen Gefangenenbetreuern im 24-Stunden-Betrieb geführt wird und das über Gemeinschaftsräume (Aufenthalts- und Arbeitsräume) verfügt. Nach Inbetriebnahme des Regionalgefängnisses in Altstätten können (weitere) kleinere Bezirksgefängnisse mit Modernisierungsbedarf geschlossen werden.

Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz

Der Bund unterstützt den Neubau des Bezirksgefängnisses Rheintal in Altstätten mit rund 1.2 Mio. Franken; eine erste Tranche wurde bereits Ende 2000 zugesichert. Mit der Inbetriebnahme des Neubaus kann der Empfehlung des CPT entsprochen werden.

3. Medizinische Versorgung

109. Der CPT empfiehlt den Freiburger Behörden, im Lichte der obenstehenden Kommentare und der allgemeinen Prinzipien bezüglich "Gesundheitswesen in den Gefängnissen" wie im 3. Gesamtbericht der Tätigkeiten des Ausschusses (vgl. CPT/Inf (93) 12, Ziffern 30 – 77) definiert, eine vollständige Überprüfung des ärztlichen Dienstes des Zentralgefängnisses durchzuführen.

Im Besonderen empfiehlt er, dass Sofortmassnahmen getroffen werden, damit:

- **beim Eintritt eine systematische medizinische Untersuchung aller Gefangener durchgeführt wird;**
- **eine Krankenakte für jeden Gefangenen eröffnet wird;**
- **damit eine Teilzeitstelle für eine Krankenschwester/einen Krankenpfleger geschaffen wird.**

Stellungnahme der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Freiburg

Wir nehmen die Bemerkungen zu den Ziffern 106 bis 108, wie auch die Empfehlungen zu Ziffer 109 zur Kenntnis (mit der Präzisierung, dass die medizinische Konsultation donnerstags normalerweise drei Stunden und nicht den ganzen Tag dauert).

Im allgemeinen möchten wir hervorheben, dass sich die Situation bezüglich der medizinischen Dienstleistungen seit dem Juni 2000, als ein zweiter Arzt mit den Visiten beauftragt wurde, deutlich gebessert hat. Seither haben die Ärzte einen Turnus von 15 Tagen und garantieren so eine lückenlose Kontinuität in der ärztlichen Versorgung. Die zwei Ärzte sprechen sich selbst ab, um ihre Ferien nicht zeitgleich zu nehmen, so dass es nicht mehr nötig ist, Stellvertreter zu suchen.

Um die in der ersten Stellungnahme aufgeworfenen Fragen zu prüfen (Empfehlungen des Chefs der Delegation des CPT an der Sitzung vom 15. Februar 2001 in Bern) hat sich eine Arbeitsgruppe, bestehend aus dem Dienstchef des Polizeidepartements, dem Direktor des Zentralgefängnisses und dessen Adjunkt, wie auch den zwei Ärzten des Gefängnisses, das erste Mal am 28. Juni 2001 versammelt. Diese

Arbeitsgruppe anerkennt die Nützlichkeit der Empfehlungen des CPT, insbesondere derjenigen der medizinischen Eintrittsuntersuchung und der Professionalisierung der Krankenpflege. Sie stellt aber fest, dass die Realisierung der Empfehlungen eine vollständige Umstrukturierung der medizinischen Versorgung des Zentralgefängnisses nach sich ziehen wird. Kurzfristig sind solche Massnahmen kaum realisierbar, namentlich im Hinblick auf die budgetäre Situation des Kantons Freiburg.

Mit Blick auf die detaillierten Empfehlungen in Ziffer 109 des CPT-Berichts, wird sich die Arbeitsgruppe nächstens versammeln, um die Möglichkeiten der Einführung der empfohlenen unverzüglichen Massnahmen des CPT zu prüfen. Mittelfristig wird sich die Arbeitsgruppe ebenfalls mit der vertieften Prüfung der medizinischen Versorgung des Zentralgefängnisses unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze bezüglich "Gesundheitsversorgung in den Gefängnissen" befassen.

110. Der CPT wiederholt gegenüber den St. Galler Behörden dieselben Empfehlungen, welche er für das Zentralgefängnis von Freiburg formuliert hat, auch für das Untersuchungsgefängnis von St. Gallen, soweit diese die systematische medizinische Eintrittsuntersuchung, die Führung einer persönlichen Krankenakte und den täglichen Besuch einer Krankenschwester bzw. eines Krankenpflegers betreffen.

Ausserdem empfiehlt der CPT, dass die St. Galler Behörden sicherstellen, dass mindestens einmal pro Woche ein Arzt im Gefängnis anwesend ist, welcher die Verantwortung für die medizinische Versorgung übernimmt.

Stellungnahme des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons St. Gallen

Wir halten gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung daran fest, dass die ärztliche Eintrittsuntersuchung von einem entsprechenden Wunsch des Gefangenen abhängig gemacht werden darf. Eine obligatorische Eintrittsuntersuchung ist nicht erforderlich; deren Fehlen hat bisher nicht zu Problemen geführt. Der Gefangene wird vom Untersuchungsrichter bzw. der Polizei bei der Eröffnung der Festnahme bzw. der Einbringung regelmässig gefragt, ob er einen Arzt benötige; bei Bejahung der Frage wird ein Besuch des Gefängnisarztes veranlasst. Die Krankengeschichte des Gefangenen wird vom Gefängnisarzt geführt; die Verordnung von Medikamenten oder besondere Anordnungen des Gefängnisarztes sind vom Gefangenenbetreuer auf einer individuellen Karte aufzuführen und die Einhaltung zu überwachen (vgl. Art. 5 Abs. 2 GefV). Die Gefangenenbetreuer sind gehalten, den Gefängnisarzt unverzüglich zu orientieren, wenn ein Gefangener den Besuch des Arztes verlangt; es liegt am Gefängnisarzt zu beurteilen, wie dringlich sein Besuch ist. Bisher erachteten es die Gefängnisärzte angesichts der Grösse der st.gallischen Gefängnisse und der unterschiedlichen Belegung der Plätze nicht für notwendig, unabhängig von Wünschen der Gefangenen ärztliche Visiten durchzuführen. Dies erschiene uns unter dem Gesichtspunkt des Selbstbestimmungsrechtes der Gefangenen auch als problematisch.

4. Andere Fragen

a. Personal

- 111. Der CPT empfiehlt den Freiburger Behörden, Massnahmen zu treffen, um den Personalbestand im Zentralgefängnis zu erhöhen, insbesondere den Bestand an qualifiziertem Personal, welches in der Lage ist, ein auf jede Kategorie von Gefangenen abgestimmtes Aktivitätenprogramm einzuführen.**

Stellungnahme des Justiz-, Polizei- und Militärdepartementes des Kantons Freiburg

Berücksichtigt man die mannigfaltigen Aufgaben, die das Personal erfüllen muss, und insbesondere die diversen Kategorien von Gefangenen, die dieses Gefängnis aufnimmt, sind wir uns bewusst, dass das Zentralgefängnis über einen relativ geringen Personalbestand verfügt. Seit mehreren Jahren war das Zentralgefängnis stets wenig belegt, während gewissen Phasen sogar sehr wenig. So beherbergte das Gefängnis beim Besuch des CPT 27 Gefangene, während die Kapazität 83 Plätze beträgt. Wie wir bereits in früheren Bemerkungen erwähnt haben, müssten angemessene Massnahmen getroffen werden für den Fall, dass die Zahl der Gefangenen erneut in beträchtlicher Weise steigen würde.

- 112. Der CPT empfiehlt, dass die St. Galler Behörden unverzüglich alle erforderlichen Massnahmen treffen, um in sämtlichen Einrichtungen, in welchen sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist, die ständige Präsenz (Tag und Nacht) von Personal sicherzustellen.**

Stellungnahme des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons St.Gallen

Wir verweisen auf unser Schreiben vom 27. April 2001, wonach die Betreuung der Gefangenen während der Nacht durch Polizeibeamte sichergestellt wird. Eine erhöhte Präsenz der zivilen Gefangenenbetreuer könnte nur erreicht werden, wenn zusätzliche Stellen geschaffen werden könnten. Zurzeit wird diese Frage aufgrund eines Vorstosses im st.gallischen Kantonsparlament eingehend diskutiert. Es wird jedoch nicht einfach sein, vom Parlament zusätzliche Stellen und Mittel für die Untersuchungsgefängnisse bewilligt zu erhalten. Immerhin wurden für das Regionalgefängnis in Altstätten elf zusätzliche Stellen vorgesehen.

b. Disziplin und Isolierung aus Sicherheitsgründen

113. Der CPT empfiehlt, das für die ersten beiden Tage Haft in der Disziplinarzelle des Freiburger Zentralgefängnisses geltende Verbot des Spaziergangs zu streichen.

Stellungnahme der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Freiburg

Wir prüfen die Streichung des Spazierverbots. Diese Streichung würde eine Änderung von Artikel 53 Absatz 4 des Reglementes des Zentralgefängnisses nach sich ziehen.

114. Beleuchtung, Lüftung und Mobiliar der Sicherheitszelle

Stellungnahme der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Freiburg

Die in Frage stehende Ausstattung wird primär im Rahmen der Umbau- und Renovationsarbeiten installiert, die im Jahre 2002 beginnen werden.

115. Der CPT empfiehlt den Freiburger Behörden, Massnahmen zu treffen, damit:

- ein Gefangener, der von einer besonderen Sicherheitsmassnahme betroffen ist, über die Gründe, die zur Massnahme geführt haben, schriftlich informiert wird. (Es versteht sich, dass die angegebenen Gründe keine Einzelheiten enthalten können, welche dem Gefangenen aus Sicherheitsgründen nicht mitgeteilt werden dürfen);
- er die Möglichkeit erhält, seine Sicht der Dinge vorzubringen;
- er die Möglichkeit hat, die Massnahmen bei einer geeigneten Behörde anzufechten.

Stellungnahme der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Freiburg

Die eigens in Artikel 25 des Reglementes des Zentralgefängnisses vorgesehenen Sicherheitsmassnahmen werden vorwiegend für alkoholisierte, depressive oder gewalttätige Personen angeordnet (beispielsweise als Folge einer schwierigen Verhaftung). Es gilt zu betonen, dass diese Massnahmen keinen Strafcharakter aufweisen, sondern in erster Linie eingesetzt werden, um die Betroffenen selbst oder Dritte zu schützen.

Was die Sicherheitszellen betrifft, sind diese identisch mit den anderen Zellen, mit dem einzigen Unterschied, dass sie eine zusätzliche Tür haben. Die Platzierung in einer Sicherheitszelle zieht also keine Änderung der Haftbedingungen nach sich.

Was den periodischen Zellenwechsel betrifft (Art. 25 Abs. 2 Bst. c des Reglementes), richtet sich diese Massnahme gegen Gefangene, bei welchen eine erhöhte Fluchtgefahr besteht. Eine Änderung der Haftbedingungen im Vergleich mit jenen der anderen Gefangenen ist damit nicht verbunden.

Wenn die oben erwähnten Fälle unserer Meinung nach keine Änderung der Haftbedingungen erfordern, so gilt dies nicht für den Entzug von Gebrauchsgegenständen und von Sachen, die Teil der Einrichtungen sind (Art. 25 Abs. 2 Bst. a) und für die Platzierung in der Sicherheitszelle im Rahmen besonderer Sicherheitsmassnahmen. In der Tat stellen diese Massnahmen eine Änderung der Haftbedingungen dar, so dass es angebracht ist, die Einführung formeller Verfahren, wie vom CPT vorgeschlagen, zu prüfen.

116. Der CPT wünscht Informationen darüber, ob in den Strafanstalten des Kantons St. Gallen, die Disziplinar-massnahme dem Gefangenen schriftlich mitgeteilt wird und ob er ein Rechtsmittel hat, um den Entscheid bei einer übergeordneten Behörde anzufechten. Zudem empfiehlt der CPT, dass in den Gefängnissen des Kantons St. Gallen ein Register über die Disziplinar-massnahmen eröffnet wird.

Weiter empfiehlt der CPT, dass die in der kantonalen Verordnung über die Strafanstalten des Kantons St. Gallen vorgesehene Sicherheitsmassnahme des Entzugs des Aufenthalts im Freien aufgehoben wird.

Stellungnahme des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons St. Gallen

Für das Disziplinarrecht gelten nach Art. 284 StP ergänzend die Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Nach Art. 25 Abs. 2 VRP ist die Verfügung schriftlich zu eröffnen, ausgenommen bei zeitlicher Dringlichkeit. In diesen Fällen können die Betroffenen innert fünf Tagen die schriftliche Eröffnung verlangen (Art. 25 Abs. 3 VRP). Gegen Disziplinarverfügungen steht die Rekursmöglichkeit an das Justiz- und Polizeidepartement offen. Dessen Entscheid unterliegt der Beschwerde an das st.gallische Verwaltungsgericht. Disziplinarverfügungen in den st.gallischen Untersuchungsgefängnissen sind selten; wir werden die Anregung aufnehmen, solche Verfügungen in einer gesonderten Liste zu registrieren.

Auf die vorübergehende Einschränkung des Spazierrechts als besondere Sicherungsmassnahme wird nicht verzichtet, wenn konkrete Anhaltspunkte für erhöhte Fluchtgefahr oder für die Gewaltanwendung gegenüber Dritten, insbesondere auch den Gefangenenbetreuern, besteht. Der Schutz der Mitarbeitenden in den Gefäng-

nissen und der Öffentlichkeit vor hochgefährlichen Gefangenen geht dem Interesse dieser Gefangenen an der uneingeschränkten Ausübung des Spazierrechts vor. Der Schutz vor missbräuchlicher Anwendung der Bestimmung ist durch den ausgebauten Rechtsmittelweg gewährleistet.

117. Der CPT empfiehlt, dass, wenn ein Gefangener sehr aufgeregt ist – oder es wird – unverzüglich ein Arzt konsultiert und gemäss dessen Anordnungen gehandelt wird. Zudem sollte ein besonderes Register über die Verwendung der "Ruhezellen" geführt werden.

Stellungnahme der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Freiburg

Wenn ein Gefangener aufgeregt ist, konsultiert das Zentralgefängnis automatisch den Gefängnisarzt oder den diensthabenden Psychiater, welcher gegebenenfalls die Platzierung in der Ruhezelle bestätigt. Diese Platzierungen werden im Journal des Gefängnisses eingetragen. Es ist sehr wohl vorstellbar, dass ein eigenes Register über den Gebrauch dieser Zellen geführt wird.

118. Der CPT empfiehlt, dass Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung des Kantons Zug über Betrieb und Leitung der Strafanstalt und des Untersuchungsgefängnisses im Lichte der in Ziffer 118 gemachten Ausführungen abgeändert wird.

Stellungnahme der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug

In den letzten zehn Jahren wurden in der Strafanstalt Zug weder Dunkelarrest noch schmale Kost disziplinarisch verfügt. Und bereits in der früheren Hausordnung vom 26. Februar 1993 wurden diese Disziplinar massnahmen nicht mehr aufgeführt.

Gemäss heute geltender Hausordnung vom 16. Juni 2000 können gestützt auf Art. 27 bzw. Art. 31 bei Verstössen gegen gesetzliche Bestimmungen oder bei Nichtbefolgung der Hausordnung nur folgende disziplinarische Massnahmen ergriffen werden:

- Verweis
- Verwarnung
- Entzug von Radio, Fernsehen oder Printmedien
- Entzug persönlicher Gegenstände
- Besuchersperre
- Arrest von höchstens zehn Tagen in der Zelle
- Arrest von höchstens zehn Tagen in der Disziplinarzelle

Es können mehrere Disziplinar massnahmen gleichzeitig verhängt werden (Art. 27 und 31 Abs. 3).

Bei der in der Hausordnung erwähnten Disziplinarzelle handelt es sich um eine Sicherheitszelle. In der im Bau befindlichen neuen Strafanstalt Zug sind Sicherheitszellen vandalensicher ausgestattet, um eine Selbstverletzung oder Beschädigungen möglichst auszuschliessen. Die Fenster mit Blick auf den Garten lassen genügend Tageslicht herein, damit der Insasse oder die Insassin tagsüber ohne künstliches Licht Zeitung lesen kann.

Die Kost bleibt für alle Insassen und Insassinnen auch während der Dauer einer Disziplinar-massnahme unverändert. Hingegen ist die Einschränkung des Zigarettenkonsums möglich oder im Falle ständiger körperlicher Bedrohung die Kürzung des täglichen Spaziergangs; auch gibt es in den Sicherheitszellen nur ein Radio und keinen Fernseher.

Die heute geltende Verordnung vom 2. April 1963 wird seit Herbst 2000 grundlegend überarbeitet im Rahmen der Totalrevision der Gesetzgebung betreffend Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen, Schutzaufsicht und Strafanstalt Zug. Die vom CPT bemängelten Disziplinar-massnahmen werden - analog zur langjährigen Praxis und zu den Bestimmungen in der heute geltenden Hausordnung - in die revidierte Fassung nicht mehr aufgenommen.

c. Kontakte mit der Aussenwelt

119. Der CPT lädt die Behörden des Kantons St. Gallen ein, allen Gefangenen ab Beginn ihres Eintritts das Recht auf eine Stunde Besuch pro Woche zu gewähren.

Stellungnahme des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons St. Gallen

Schon heute wird dem Gefangenen nach Möglichkeit ab Beginn der Untersuchung ein Besuch von 1 Stunde Dauer bewilligt. In der Anfangsphase kann aber die Notwendigkeit der direkten Überwachung von Besuchen aus personellen Gründen Einschränkungen erfordern.

120. Der CPT empfiehlt den St. Galler Behörden, die Frage des Zugangs zum Telefon durch Gefangene noch einmal zu prüfen.

Stellungnahme des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons St. Gallen

Wir müssen daran festhalten, dass die Benützung des Telefons für Untersuchungs-gefangene weiter nur in Ausnahmefällen ermöglicht werden kann, da sonst der Zweck der Untersuchungshaft in Frage gestellt würde. Telefongespräche der zahlreichen fremdsprachigen Gefangenen könnten mit vertretbarem Aufwand nicht kontrolliert werden; ausserdem wäre es für die Übersetzer ohne genaue Fallkenntnis kaum

möglich, verschlüsselte Informationen als Kollusionsversuche zu entdecken und zu unterbinden.

d. Information der Gefangenen und externe Kontrolle

121. Der CPT empfiehlt, dass die Kantone Freiburg und St. Gallen eine Aufsichtsstelle für die Haftanstalten einrichten, welche den Kriterien des CPT entspricht.

Stellungnahme des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons St. Gallen

Wir nehmen die Anregung entgegen, künftig regelmässige Kontrollen der Untersuchungsgefängnisse vorzunehmen. In erster Linie dafür zuständig ist das Justiz- und Polizeidepartement. Es übt die Aufsicht über die Gefängnisse aus. Die Oberaufsicht obliegt dem Parlament und dessen Rechtspflegekommission.

Stellungnahme der Justiz-, Polizei - und Militärdirektion des Kantons Freiburg

In den Bezirksgefängnissen werden regelmässig und ohne Ankündigung Inspektionen durch den Direktor des Zentralgefängnisses durchgeführt. Was die Schaffung eines neuen, unabhängigen Inspektionsorgans betrifft, wäre es vorstellbar, diese Frage auf interkantonalem Niveau zu koordinieren (beispielsweise im Rahmen des Konkordats über den Vollzug der Strafen und Massnahmen betreffend Erwachsene und junge Erwachsene in den welschen Kantonen und im Tessin).

122. Zusätzliche Anstrengungen müssten getroffen werden, um das beim Transfer der Gefangenen vom Polizeigebäude in den Spazierhof des provisorischen Gefängnisses der Polizei Zürich herrschende Problem zu lösen.

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zurich

Die Verschiebung von arrestierten Personen vom Gefängnis der Polizeikaserne zum Spazierhof im provisorischen Polizeigefängnis erfolgt innerhalb des Polizeiareals. Dass die Gefangenen dabei für kurze Zeit der Öffentlichkeit (Sichtkontakt von Zeughausstrasse / Kasernenwiese her teilweise möglich) ausgesetzt sein können, wird als störend empfunden. In Berücksichtigung der Stadtplanung und deren Auflagen kann der unerwünschte Sichtkontakt nicht ohne weiteres durch bauliche Massnahmen vollständig verwehrt werden. Es wird zurzeit nach Lösungen gesucht, um die Einblicke in die Haftabläufe von aussen zu erschweren (z.B. mit Stellwänden).

- 123. Bezüglich der regionalen Gefängnisse von Bern appelliert der CPT an die Behörden des Kantons Bern, dass sie seine Empfehlung betreffend systematische Untersuchung beim Eintritt umsetzen.**

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Die am 30. April 2001 eingereichte, detaillierte Stellungnahme (*welche dem CPT am 8. Mai 2001 zugestellt wurde*) wird weiterhin bestätigt. Zum heutigen Zeitpunkt verfügt das Regionalgefängnis Bern über keinen ständigen ärztlichen Dienst innerhalb des Gefängnisses. Das Regionalgefängnis verfügt jedoch über einen gut ausgebauten Gesundheitsdienst mit entsprechend ausgebildetem Fachpersonal, das bei einer Einlieferung unmittelbar beigezogen werden kann, um die nötigen Massnahmen im medizinischen Bereich einzuleiten.

Je nach Gesundheitszustand eines Eingewiesenen kann ein Arzt beigezogen werden oder kann der Eingewiesene über die Notfallpforte in die Bewachungsstation des Inseospitals überwiesen werden.

Ergänzend zum Gesundheitsdienst führen Ärzte der medizinischen Poliklinik des Inseospitals Bern eine Sprechstunde (zwei Halbtage pro Woche) innerhalb des Regionalgefängnisses Bern durch. Für die psychiatrische Grundversorgung stehen den Eingewiesenen an drei Nachmittagen pro Woche Fachärzte für Psychiatrie zur Verfügung. Auch hier ist ein Notfalldienst gewährleistet.

- 124. Der CPT empfiehlt, dass die Bundesbehörden ein Kreisschreiben an alle Kantone der Eidgenossenschaft richten, das sie darauf aufmerksam macht, dass alle Gefangenen ohne Ausnahme (inklusive jene, die sich aus Disziplinar- oder Sicherheitsgründen in einer Isolationszelle befinden) die Möglichkeit erhalten müssen, sich während mindestens einer Stunde pro Tag an der frischen Luft aufhalten zu können.**

Was das Recht auf den Aufenthalt im Freien betrifft, muss präzisiert werden, dass der Bundesgerichtsentscheid BGE 122 I 222, welcher unter Ziffer 124 des Berichts des CPT genannt wurde, die Minimalanforderungen des Bundesrechts bezüglich des Vollzugs einer Administrativhaft betrifft. Die Haftbedingungen dieser Vollzugsart müssen sich im Prinzip von den Bedingungen unterscheiden, die für Untersuchungshäftlinge oder für Gefangene im Strafvollzug gelten (BGE 122 I 226). Der Bundesrat weist darauf hin, dass diese Empfehlung den Kantonen bereits 1997 mit einem Kreisschreiben zur Kenntnis gebracht worden ist und diese Mitteilung wiederholt wurde.

D. Erziehungsheim für Jugendliche Prêles

2. Schlechte Behandlung

- 131. Der CPT möchte die justizmässigen Folgen der erwähnten Ereignisse in den Paragraphen 130 und 131 (Flucht von vier Jugendlichen) kennen und eine Kopie der Fotos von den Verletzungen erhalten, welche die Minderjährigen erlitten haben.**

Zudem möchte er informiert werden über:

- **die Gründe, warum die Heimdirektion bei der Rückkehr der vier Insassen nicht eine medizinische Untersuchung vornehmen liess.**

die Resultate aller administrativen Untersuchungen, die allenfalls nach diesem Ereignis durch die Behörden des Kantons Bern und/oder durch die Aufsichtsbehörden geführt wurde.

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Durch Einreichung der strafrechtlichen Anzeige gegen den jugendlichen Haupttäter wurde bei der zuständigen Jugendanwaltschaft ein Strafverfahren eingeleitet. Die Ereignisse im Zusammenhang mit der Flucht und der Rückführung der Jugendlichen ins Jugendheim wurden (werden) demnach strafrechtlich abgeklärt. Die Strafverfolgungsorgane (Polizei und Gericht) sind der Offizialmaxime verpflichtet. Das heisst einerseits, dass strafbare Handlungen von Amtes wegen abgeklärt werden, andererseits aber auch, dass das Verfahren auf sämtliche fraglichen strafbaren Handlungen und mögliche Mit- und Nebentäter ausgedehnt werden muss.

- Von Seiten der betroffenen Jugendlichen oder ihren Anwälten ist bis heute keine Anzeige eingegangen.
- Die Jugendlichen wurden durch die Direktion des Jugendheims Prêles, nebst dem Hinweis auf Rekursmöglichkeiten, ebenfalls auf das Recht aufmerksam gemacht, dass sie einen Arzt konsultieren können, was aber von niemandem beansprucht worden ist.
- Im Zusammenhang mit dem vorgenannten Ereignis verfügen weder die Verantwortlichen im Jugendheim Prêles noch die Polizei – bezüglich körperlicher Folgen bei Jugendlichen – über Fotos.
- Das bernische Personalgesetz kennt das Disziplinarverfahren gegen Angestellte wegen begangener Dienstpflichtverletzungen. Neben dem Verweis als Disziplinarmassnahme stehen alle personalrechtlichen Konsequenzen offen, wie die Einstellung in der Funktion mit oder ohne Auswirkung auf den Lohn, Versetzung an eine andere Stelle im Betrieb, bzw. in eine andere Organisationseinheit des

Kantons sowie die ordentliche, bzw. fristlose Kündigung. Gibt ein Strafverfahren Anlass zur Prüfung administrativer Massnahmen, ist die strafrechtlich zuständige Verfahrensleitung berechtigt, die zuständige Verwaltungsbehörde zu benachrichtigen und ihr die zweckdienlichen Unterlagen zu übermitteln. Gestützt auf eine entsprechende Benachrichtigung der Justizorgane (z.B. unrechtmässiges Handeln eines Mitarbeiters) wird es Aufgabe der Polizei- und Militärdirektion (Amt für Freiheitsentzug und Betreuung) sein, ein administratives Verfahren gegenüber dem/ den beschuldigten Mitarbeiter(n) einzuleiten.

- 132. Der CPT empfiehlt, dass das Personal des Erziehungsheims von Prêles daran erinnert wird, dass gegenüber Minderjährigen, die sich schlecht benehmen, nur die vorgeschriebenen Disziplinarverfahren zur Anwendung gelangen dürfen.**

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Das Personal wurde umgehend über die Vorkommnisse ins Bild gesetzt (so wie bei jedem gravierenden Vorfall im Heim) und darauf hingewiesen, dass körperliche Züchtigungen untersagt und strikte zu unterlassen seien.

- 133. Der CPT empfiehlt den Schweizer Behörden, eine Handlungsstrategie auszuarbeiten, um den Einschüchterungen und der Gewalt unter den Insassen des Erziehungsheims von Prêles - und gegebenenfalls auch anderer Erziehungsheime - im Lichte der im Bericht gemachten Ausführungen entgegenzutreten.**

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Gewalt zwischen den Insassen des Jugendheims Prêles ist ein permanentes Thema und wird in den wöchentlich stattfindenden Wohngruppensitzungen (Sitzungen zwischen den Jugendlichen, Erziehungsleitern sowie dem psychologischen Dienst des Jugendheims) immer wieder thematisiert. Nach Vorfällen von Gewaltanwendung (auch bei psychischer Gewalt) zwischen Jugendlichen versucht die Wohngruppenleitung, zusammen mit den Insassen in WG-Sitzungen Lösungen für ein geordnetes, gewaltfreies Zusammenleben zu erarbeiten.

Weiter wird in Erziehungsplanungssitzungen das Gespräch mit Opfer und Täter gesucht. Dabei wirken neben der Erziehungsleitung auch Behörden mit.

Anlässlich des vorliegenden Falles ist das Thema „Gewalt“ auf breiter Basis thematisiert worden. Ziel dieser Kampagne ist es, neue Instrumente zur Gewaltprävention und zur Gewährleistung einer gewaltfreien Atmosphäre zu schaffen.

Es fanden bereits drei Personalzusammenkünfte statt. Dabei wurde eine Arbeitsgruppe zusammengestellt, welche sich intensiv mit dem Thema „Gewalt im Jugendheim Prêles“ auseinandersetzt und bis Ende 2001 einen Bericht mit konkreten Vorschlägen abzuliefern hatte (Infotreff betreffend Gewalt; Beilage 33).

Zu erwähnen sind weiter die geplanten Projekte des Jugendheims Prêles zum Thema "Gewalt":

- Interaktives Theater
- Anti-Aggressionstraining.

Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz

Im Rahmen der Prüfung von Gesuchen um Anerkennung der Beitragsberechtigung für Erziehungsheime werden Regelungen betreffend den Umgang mit Gewalt verlangt.

3. Erziehungsheim

b. Materielle Bedingungen

135. Die Delegation hat festgestellt, dass das Rufsystem in mehreren Zimmern der Unterkunft ausser Betrieb war.

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Die defekte Alarmanlage in den Unterkünften der Jugendlichen wird zur Zeit durch die Ascom AG ersetzt. Das alte System funktioniert zwar noch, die Lieferung von Ersatzteilen ist jedoch nicht mehr garantiert (Auftragsbestätigung der Ascom AG; Beilage 34).

4. Disziplinarzellen

b. Ausrüstung

- 142. Der CPT empfiehlt den Schweizer Behörden, unverzüglich Massnahmen im Lichte der nachfolgenden Erwägungen zu ergreifen, um den erkannten Mängeln bezüglich der Ausrüstung in der Disziplinarabteilung (DA) und den Disziplinarzellen der Nacherziehungsanstalt (ANE) und der Anstalt la Praye abzuwenden. Insbesondere sollten die Disziplinarzellen der ANE und der Anstalt la Praye mit einem Bett und einem Stuhl ausgestattet sein und diejenigen der Anstalt la Praye auch mit einem Tisch; alles wenn nötig mit dem Boden fixiert.**

Der CPT wünscht auch detaillierte Informationen über den Transfer der Disziplinarabteilung in die neuen Lokalitäten, der durch die Schweizer Behörden in ihrem Brief vom 8. Mai 2001 angekündigt wurde.

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Die Notzellen wurden mit Bett, Tisch und Stuhl ausgerüstet. Sie werden aber infolge des Abbaus von Vollzugsplätzen nur noch selten benutzt, d. h. nur wenn die Disziplinarabteilung voll belegt ist (Foto Disziplinarzelle [Stand November 2001]; Beilage 35).

Das Hochbauamt des Kantons Bern ist bezüglich Neu- oder Umbau der Disziplinarabteilung federführend und prüft zur Zeit verschiedene Varianten. Sobald man sich für eine Variante entschieden hat, wird die Phase der Vorprojektierung in Angriff genommen.

Wegen zunehmender Nachfrage will die Direktion des Jugendheims an einem geeigneten Ort innerhalb des Perimeters einen von den andern Abteilungen getrennten Bereich für geschlossene Plätze schaffen. Die Anlage müsste den heutigen und zukünftigen Bedürfnissen geschlossener Unterbringung mit oder ohne Progressionssystem genügen können. Dafür ist ein Neubau notwendig. Die Disziplinarabteilung würde ein Teil dieses Komplexes.

Die Polizei- und Militärdirektion beabsichtigt, das vorgenannte Bauvorhaben bis im Jahre 2004 realisieren zu können. Das Projekt wurde bei der zuständigen Behörde (Bau- Verkehrs- und Energiedirektion, Hochbauamt) bereits angemeldet. Auf die Prioritätenliste von kantonalen Bauvorhaben kann die Polizei- und Militärdirektion jedoch keinen bzw. nur geringen Einfluss nehmen.

c. Aktivitäten

144.

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Mit Schreiben vom 29. Oktober 2001 haben wir Sie darüber informiert, dass wir auf die Etappe II der Sofortmassnahmen im Jugendheim Prêles (Errichtung eines provisorischen Spazierhofes) verzichten werden. Die bislang sehr guten Erfahrungen mit Etappe I (freier Spaziergang in Begleitung von Personal der Firma Securitas) haben uns dazu bewogen, diese Regelung bis auf weiteres beizubehalten. Die Jugendlichen sind weniger aggressiv, und die Situation in der DA hat sich wesentlich beruhigt. Zudem konnte dadurch die Betreuung der Jugendlichen in der DA quantitativ wie qualitativ erheblich verbessert werden (Auswertung Spaziergänge aus DA und ANE mit Securitas; Beilage 36).

5. Medizinische Betreuung

145. Der CPT empfiehlt die unverzügliche Einführung von täglichen Besuchen eines qualifizierten Krankenpflegers oder einer qualifizierten Krankenschwester im Erziehungsheim Prêles. Ausserdem sollte nach der Meinung des CPT eine Anstalt, die rund siebzig Jugendliche beherbergt, über eine Vollzeitstelle für einen Krankenpfleger oder eine Krankenschwester verfügen.

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Der medizinische Dienst wird täglich angeboten, da der qualifizierte und von Ärzten angeleitete Gesundheitsdienst jeden Tag im Heim präsent ist. Für Notfälle über das Wochenende sind neben dem Gesundheitsdienst auch die Hausärzte abrufbar. Eine Erweiterung des medizinischen Dienstes ist aus der Sicht der Heimleitung und der Ärzte nicht notwendig.

147. Der CPT empfiehlt, dass die Schweizer Behörden unverzüglich Massnahmen treffen, damit die Neueintretenden bei ihrer Ankunft tatsächlich einer medizinischen Untersuchung unterzogen werden.

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Die medizinische Eintrittsprüfung ist im Jugendheim Prêles bereits seit Monaten aktenkundig realisiert. Alle neueintretenden Jugendlichen haben verschiedene Frage-

bogen (z.B. Fragebogen über den Gesundheitszustand, über Hepatitis und Aids; Kontrolle der täglichen Medikamenteneinnahme und Medikamentenliste) auszufüllen und dem Gesundheitsdienst auszuhändigen. Die Fragebogen basieren auf einem im Kanton Bern allgemein anerkannten Triagesystem (herausgegeben durch die Kant. Gesundheits- und Fürsorgedirektion). Dieses Instrument ist durch die Hausärzte des Jugendheims Prêles an ihre Bedürfnisse angepasst worden (Diverse Fragebogen; Beilage 37).

- 148. Der CPT empfiehlt, dass die medizinische Untersuchung der Insassen ausserhalb des Hörbereichs, und – ausser bei gegenteiligem Verlangen des Arztes im Einzelfall – auch ausserhalb des Sichtbereichs des Personals des Erziehungsheims zu erfolgen hat.**

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Die medizinische Eintrittsprüfung der neu eintretenden Jugendlichen wird ausschliesslich durch die Ärzte – zusammen mit dem Gesundheitsdienst – durchgeführt.

6. Weitere Fragen

a. Personal

- 150. Der CPT wünscht detaillierte Informationen über den Massnahmenplan, der von der Fachkommission erarbeitet wird.**

Der CPT empfiehlt Massnahmen zur Erhöhung der Zahl der qualifizierten Betreuer und Betreuerinnen im Erziehungsheim.

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Ein Konzept zur Optimierung des Betreuungsverhältnisses zwischen Sozialpädagog(inn)en und Jugendlichen (Personalschlüssel) wird gegenwärtig mit der Amtsleitung erarbeitet.

Die Amtsleitung überarbeitet zusammen mit der Fachkommission und der Heimleitung das Stellenbesetzungskonzept des Jugendheims Prêles.

Falls der Personalschlüssel nicht verbessert werden kann (betrifft alle Wohngruppen), muss eine erneute Reduktion der Wohngruppengrösse vorgenommen werden.

Weiter versucht die Leitung des Jugendheims Prêles seit längerer Zeit, mittels Inseratenkampagne qualifiziertes Personal zu finden. Die Insertionskosten belaufen sich jährlich auf mehrere tausend Franken.

- 151. Der CPT empfiehlt zusätzliche Massnahmen, damit die Insassen jederzeit jemanden vom Betreuerteam erreichen können (beispielsweise durch die Installierung einer Gegensprechanlage) und damit ihre Anliegen ohne Verzug behandelt werden.**

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Durch die Aufstockung der Nachtwache (Sicherheitsdienst) auf neu 4 Personen, kann die Sicherheit während der Nacht gewährleistet werden. Weiter erfolgt die Neuinstallation einer Gegensprechanlage. Dies ermöglicht den Jugendlichen die derzeitige Kontaktaufnahme mit dem Personal des Jugendheims Prêles.

- 152. Der CPT wünscht detaillierte Informationen über die Erstausbildung und Weiterbildung der im Erziehungsheim von Prêles als Erzieher/innen oder Aufseher/innen angestellten Personen.**

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Die Ausbildung der Mitarbeiter im Jugendheim Prêles basiert auf drei Pfeilern:

- fachspezifische Ausbildung (Studium in Sozialpädagogik für die erzieherisch Tätigen; Meisterprüfung für Lehrmeister);
- Zusatzausbildungen: didaktisch und methodische Lehrgänge für Lehrmeister; zusätzliche sozialpädagogische Lehrgänge für erzieherisch Tätige in Form von Nachdiplomkursen; adäquate Lehrgänge für Mitarbeiter in anderen Tätigkeitsfeldern des Jugendheims, wie z.B. Nachtdienst.
- permanente interne und externe Weiterbildung in fachspezifischen, aktuellen Themen durch Fachleute (wie z.B. Thema Gewalt).

Weiter wird den Mitarbeitern des Jugendheims Prêles eine Praxisberatung angeboten.

b. Disziplinarverfahren

154. Der CPT empfiehlt, dass die Behörden des Kantons Bern den im Erziehungsheim von Prêles bezüglich Disziplinarmaßnahmen verfolgten Ansatz überarbeiten, insbesondere jenen betreffend strikt isolierter Haft.

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Im Rahmen der Personalausbildung "Konzept gegen Gewalt im Jugendheim Prêles" erarbeitet eine Arbeitsgruppe einen Sanktionenkatalog unter Einbezug des Disziplinarreglements. Diese Arbeit wird im Rahmen des unter Ziffer 133 aufgeführten Projektes geleistet.

156. Der CPT empfiehlt das Ergreifen von Massnahmen, damit garantiert ist,

- dass die Insassen die Möglichkeit haben, eine Beschwerde gegen die gegenüber ihnen ergriffenen Disziplinarmaßnahmen direkt bei der Polizei- und Militärdirektion einzureichen;
- dass im Erziehungsheim ein Verzeichnis der ausgesprochenen Disziplinarmaßnahmen geführt wird, welches alle notwendigen Informationen über die ergriffenen Disziplinarmaßnahmen enthält.

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Die Jugendlichen haben bereits heute die direkte Beschwerde-/Rekursmöglichkeit an die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern.

Nach Eingang einer Beschwerde nimmt die Leitung des Jugendheims Prêles umgehend Kontakt mit dem Beschwerdeführer auf und versucht in einem mündlichen Schlichtungsverfahren, mit dem Jugendlichen eine für beide Seiten zufriedenstellende Lösung zu erarbeiten.

Die Rechtsmittelbelehrung wurde den Jugendlichen bis heute mündlich erteilt. Neu wird die Verfügung in Disziplinarsachen schriftlich eröffnet. Die Verfügung in Disziplinarsachen enthält eine Rechtsmittelbelehrung für den Disziplinarscheid (Rechtsmittelfrist 3 Tage) sowie eine Rechtsmittelbelehrung für die begleitenden Vollzugsanordnungen (Rechtsmittelfrist 30 Tage).

Eine Liste der begründeten Verfügungen wird seit Jahrzehnten geführt (Anonymisierte Liste; Beilage 38).

d. Klagen/Inspektionen

- 158. Der CPT empfiehlt, dass alle Insassen bei ihrer Ankunft über die Möglichkeit, mit einer Beschwerde an den Direktor zu gelangen, informiert werden. Dies sollte ebenfalls im internen Reglement erwähnt sein, das jedem Insassen beim Eintritt verteilt wird. Ausserdem sollten die Insassen über eine Möglichkeit verfügen, ausserhalb der Anstaltsverwaltung eine Beschwerde einreichen zu können. Zudem sollten sie den vertraulichen Zugang zu einer geeigneten Behörde geniessen.**

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Beim Aufnahmegespräch mit dem Direktor und im Begrüssungsdossier wird jeder Jugendliche schriftlich auf die Rekursmöglichkeiten aufmerksam gemacht. Die Jugendlichen haben immer die Möglichkeit gehabt, direkten Kontakt zu ihren Verteidigern oder den Behörden, mündlich oder schriftlich (ohne Einsicht des Heimes), aufzunehmen (Begrüssungsdossier; Beilage 39).

- 159. Der CPT möchte wissen, ob Besuche von einem unabhängigen Organ im Erziehungsheim von Prêles stattfinden.**

Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

Eine unabhängige Überprüfungscommission existiert nicht; dafür aber eine Fachkommission (beratendes Fachorgan ausserhalb der Linienorganisation); zudem werden Kontrollen durch die einweisenden Jugendanwaltschaften durchgeführt.

E. Psychiatrische Klinik Littenheid

1. Vorbemerkungen

162. Der CPT wünscht Erläuterungen der Schweizer Behörden zur Zwangseinweisung von Personen im Zustand "schwerer Verwahrlosung", wie auch Informationen über die Anzahl der in der Schweiz vorgenommenen Einweisungen dieser Art in den Jahren 2000 bis 2001.

Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz

1. **Bemerkungen betreffend die Unterbringung einer Person wegen "schwerer Verwahrlosung" (Art. 397a Abs. 1 ZGB) in der Psychiatrischen Klinik Littenheid**

Zum Begriff der "schweren Verwahrlosung"

Artikel 397a Absatz 1 ZGB nennt als Voraussetzung einer fürsorgerischen Freiheitsentziehung verschiedene Schwächezustände, nämlich Geisteskrankheit, Geistesschwäche, Trunksucht, andere Suchtkrankheiten oder *schwere Verwahrlosung*.

Unter "Verwahrlosung" ist ein Zustand zu verstehen, der mit der Menschenwürde nicht mehr vereinbar ist. Eine schwere Verwahrlosung ist etwa anzunehmen, wenn jemand die minimalen Bedürfnisse bezüglich Hygiene und Ernährung nicht mehr selbständig erfüllen kann.

Typischer Fall der Verwahrlosung sind sehr betagte Personen, die sich in einer eigenen Wohnung auch mit Unterstützung durch ambulante Dienste nicht mehr zurechtfinden (vgl. hinten, Ziff. 2).

Die schweizerische Gesetzgebung ist restriktiver als die Europäische Menschenrechtskonvention, die als Einweisungsgrund die Landstreicherei zulässt (Art. 5 Ziff. 1 lit. e EMRK). "Landstreicher" ("vagabond") ist, wer weder einen bestimmten Wohnsitz noch die Mittel für seinen Lebensunterhalt besitzt und weder ein Gewerbe noch einen Beruf regelmässig ausübt. Der Begriff des ZGB, "schwere Verwahrlosung", ist enger, da nicht jeder Landstreicher auch schwer verwahrlost zu sein braucht.

Zur Unterbringung einer schwer verwahrlosten Person in der Psychiatrischen Klinik Littenheid

Nach Artikel 397a Absatz 1 ZGB erfolgt die fürsorgerische Freiheitsentziehung in einer "geeigneten" – nicht in einer "idealen" – Anstalt. Zudem ist die betroffene Person zu entlassen, sobald ihr Zustand es erlaubt (Art. 397a Abs. 3 ZGB).

Die Stellungnahme der Klinik lautet wie folgt (Schreiben vom 11. Oktober 2001):

"Grundsätzlich ist eine Unterbringung in einer anderen geeigneten Institution vorstellbar. Massgebend für den Ort der Unterbringung ist der Ent-

scheid der einweisenden verfügenden Behörde. Ein ärztliches Zeugnis ist für die Zuweisung nicht zwingend, zumal, wenn es sich um eine Rehospitalisation kurze Zeit nach Austritt handelt.

Im genannten Fall (Frau D. Sch.) gilt es zu berücksichtigen, dass die Patientin vom 18.7.-29.12.2000 auf ärztliche Zuweisung freiwillig zur stationären Behandlung ihrer Suchtproblematik verbunden mit Vereinsamung und Isolation in unsere Klinik eingetreten ist. Die Austrittsvorbereitungen nach erfolgreicher Stabilisierung wurden korrekt durchgeführt und mit den ambulanten nachbehandelnden und betreuenden Personen abgestimmt.

Unmittelbar nach Austritt am 29.12.2000 konnte sich Frau D. Sch. nicht mit der durch die Sozialbehörde zugewiesenen Wohnung einverstanden erklären und weigerte sich überraschend, dort einzuziehen. In der Folge hat sich die Patientin nach einer Auseinandersetzung mit ihrem ebenfalls anwesenden Sohn weggegeben, worauf sich dieser hilfeschend an die Vormundschaftsbehörde wandte. Letztere hat sich für eine erneute Zuweisung in unsere Klinik unter den Bedingungen einer fürsorgerischen Freiheitsentziehung entschieden, in der Überzeugung, dass nur so die persönliche Fürsorge erwiesen werden konnte. Dabei wurde auch die Belastung für die Umgebung, d. h. den Sohn der Patientin, mitberücksichtigt.

Die Zuweisung im Rahmen der fürsorgerischen Freiheitsentziehung in unsere Klinik anstelle einer anderen Institution ergab sich daraus, dass

- die Betroffene auf diese Weise in eine ihr bekannte Umgebung zurückkehrte,
- unsere Rehabilitationsbemühungen nahtlos weiterverfolgt werden konnten,
- auf der gewählten Station der drohenden Gefährdung einer "schweren Verwahrlosung" erfolgreich entgegengewirkt werden konnte, und
- eine Unterbringung im Rahmen der fürsorgerischen Freiheitsentziehung an einem für die Betroffene unbekanntem Ort mit Bestimmtheit eine psychisch belastendere Massnahme bedeutet hätte.

Die Entlassung von Frau D. Sch. erfolgte schliesslich Ende März 2001 erfolgreich in eine selbständige neue Wohnsituation."

2. Anzahl der Fälle fürsorgerischer Freiheitsentziehung wegen "schwerer Verwahrlosung" (Art. 397a Abs. 1 ZGB) in der Schweiz in den Jahren 2000 und 2001

Zu der vorliegenden Frage existiert keine Bundesstatistik. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, kann man davon ausgehen, dass in der Schweiz pro Jahr **etwa 300 Fälle** fürsorgerischer Freiheitsentziehung wegen "schwerer Verwahrlosung" (Art. 397a Abs. 1 ZGB) angeordnet werden. Diese Zahl ist aber mit einigen Unsicherheiten behaftet:

- In den meisten Kantonen werden die Fälle fürsorgerischer Freiheitsentziehung wegen "schwerer Verwahrlosung" neben den anderen Schwächezuständen nach Artikel 397a Absatz 1 ZGB (Geisteskrankheit, Geistesschwäche, Trunksucht und andere Suchterkrankungen) statistisch nicht eigens erfasst, so dass man auf Rückfragen bei den Gemeinden und Gerichten oder auf Schätzungen angewiesen ist.
- Oft liegt in einem Fall "schwerer Verwahrlosung" zugleich Geisteskrankheit, Geistesschwäche oder Suchtkrankheit vor. Aus medizinischer Sicht ist "schwere Verwahrlosung" keine Diagnose, sondern Symptom. Altersdemenz oder Suchtkrankheit z. B. können eine schwere Verwahrlosung zur Folge haben. Statistisch kann man entweder die Diagnose oder das Symptom erfassen oder beides als Mitursache der fürsorgerischen Freiheitsentziehung anführen. Dies wird eine Erklärung sein für die grossen Unterschiede in der kantonalen Praxis (vgl. etwa Basel-Stadt: 200 Fälle; Waadt: kein Fall).
- Die demographische Entwicklung hat zur Folge, dass immer mehr betagte Menschen wegen Demenz oder Verwahrlosung ohne oder gegen ihren Willen in Alters- und Pflegeheime eingewiesen werden müssen. Sofern diese Fälle nicht als fürsorgerische Freiheitsentziehung verstanden werden, bleiben sie statistisch im Dunkeln.

Im Einzelnen hat eine Umfrage bei den Kantonen ergeben:

Kantone, aus denen Angaben vorliegen

Total	Jahr 2000 299	Jahr 2001 248
Appenzell Ausserrhoden	1 Anfechtung beim Verwaltungsgericht wegen "schwerer Ver- wahrlosung"; unange- fochtene Fälle nicht bekannt	1 Anfechtung beim Verwaltungsgericht wegen "schwerer Ver- wahrlosung"; unange- fochtene Fälle nicht bekannt
Appenzell Innerrhoden	1	0
Basel-Stadt	200 (Schätzung) Meistens Demenz bei betagten, alleinstehen- den und hilflosen Perso- nen	200 (Schätzung) Meistens Demenz bei betagten, alleinstehen- den und hilflosen Perso- nen
Bern	0	0
Freiburg	23	11 ⁵
Graubünden	0	0
Jura	1	1 Verbunden mit Geistes- krankheit
Nidwalden	5 Schwere Verwahrlosung als Grund oder Mitgrund	4 Schwere Verwahrlosung als Grund oder Mitgrund
Obwalden	4 Alle verbunden mit Trunksucht oder Geisteskrankheit/Geistes schwäche	0
Schaffhausen	0	0
Solothurn	40	11
Uri	0	0
Waadt	0	0
Wallis	13 (Schätzung) Verbunden mit anderen Schwächezuständen nach Art. 397a Abs. 1 ZGB	13 (Schätzung) Verbunden mit anderen Schwächezuständen nach Art. 397a Abs. 1 ZGB
Zürich	11 Davon in vier Fällen zusätzlich Geistes- krankheit oder schwere Sucht	7 ⁵ Davon in drei Fällen ein zusätzlicher Grund nach Art. 397a Abs. 1 ZGB

Kantone, die über keine Angaben verfügen

Aargau, Genf, Glarus, Schwyz, Thurgau, Zug; Basel-Landschaft ("selten"), Tessin ("rari ed eccezionali").

Stellungnahme des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons St. Gallen

Die Vormundschaftsbehörden der 90 st. gallischen Gemeinden haben 1999 in 41 Fällen die fürsorgerische Freiheitsentziehung angeordnet, im Jahr 2000 in 27 Fällen. Bei psychisch Kranken sind nach Art. 75b des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG zum ZGB) neben der Vormundschaftsbehörde der Bezirksarzt und seine Stellvertreter zuständig, bei zeitlicher Dringlichkeit ausserdem u.a. die Chefärzte der kantonalen Psychiatrischen Kliniken für eine vorsorgliche Zurückbehaltung von Klinikpatienten für längstens 5 Tage. Die fürsorgerische Freiheitsentziehung kann nach Art. 75f EG zum ZGB mit öffentlich-rechtlicher Klage bei der Verwaltungsrekurskommission (VRK) angefochten werden.

Die VRK behandelte 1999 / 2000 90 / 87 Klagen, welche die fürsorgerische Freiheitsentziehung und vormundschaftliche Massnahmen betrafen (es existiert keine Statistik, die allein die Fälle fürsorgerischer Freiheitsentziehung betrifft). 56 / 51 Klagen wurden abgeschrieben, auf 2 / 4 Klagen nicht eingetreten, 21 / 20 abgewiesen und 7 / 10 ganz oder teilweise gutgeheissen. 4 / 2 Fälle wurden an die Vorinstanz zurückgewiesen.

Der Verkehr mit Personen ausserhalb der Klinik ist für Patienten der psychiatrischen Kliniken grundsätzlich frei. Der behandelnde Arzt kann nach Art. 73 der Spitalorganisationsverordnung (sGS 321.11) den mündlichen und schriftlichen Verkehr von Patienten mit Angehörigen oder Dritten seiner Kontrolle unterstellen, wenn es der Schutz des Patienten, von Angehörigen oder von Dritten erfordert.

Das kantonale Recht kennt keine regelmässigen Besuche psychiatrischer Kliniken durch ein unabhängiges Organ. Die Kontrolle der weitgehend offenen Kliniken, die den Kontakt mit der Öffentlichkeit pflegen, findet durch die Aufsichtsorgane (Spitalkommission, Gesundheitsdepartement, Parlament) statt. Dem Schutz der im Rahmen der fürsorgerischen Freiheitsentziehung eingewiesenen Personen dient, dass nach Art. 75d EG zum ZGB nach Anhören des Betroffenen wenigstens einmal jährlich zu prüfen ist, ob das Verbleiben in der Anstalt noch nötig ist.

Stellungnahme der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern

1. In den Jahren 2000 und 2001 wurden im Kanton Bern keine fürsorgerischen Freiheitsentziehungen wegen schwerer Verwahrlosung angeordnet.
2. a) Das kantonale bernische Recht kennt eine Anfechtungsmöglichkeit: die Rekursmöglichkeit gemäss Gesetz vom 22.11.1989 über die fürsorgerische

Freiheitsentziehung und andere Massnahmen der persönlichen Fürsorge FFEG (BSG 213.316).

- b) Es gibt im Kanton Bern keine institutionelle Stelle, mit welcher eine betroffene Person ausserhalb der Institution vertraulich verkehren könnte.
- c) Die psychiatrischen Anstalten werden regelmässig durch die Aufsichtskommission der bernischen psychiatrischen Kliniken ein- bis zweimal jährlich angemeldet und unangemeldet besucht.

2. Aufenthaltsbedingungen und Patientenbehandlung

165. Der CPT empfiehlt, dass alle Patienten der Klinik, bei denen keine medizinischen Gründe dagegen sprechen, sich mindestens eine Stunde pro Tag an der frischen Luft aufhalten können.

Stellungnahme des Departementes für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau

Die Klinik Littenheid ist dafür besorgt, diese Empfehlungen im Rahmen der personellen und organisatorischen Möglichkeiten umzusetzen.

170. Der CPT empfiehlt den Schweizer Behörden die genaue Berücksichtigung der in Ziffer 167 erwähnten Ausführungen im Rahmen der Revision des Vormundschaftsrechts.

Der Bundesrat hat von den Wünschen und Vorschlägen des CPT Kenntnis genommen. Er kann dem CPT versichern, dass seine Empfehlungen bereits der Expertenkommission, welche mit der Revision des Vormundschaftsrechts beauftragt ist, gebührend mitgeteilt wurden und die Expertenkommission diese so weit als möglich berücksichtigen wird.

3. Personal

- 174. Der CPT empfiehlt geeignete Massnahmen mit Blick auf die Besetzung aller freien, medizinischen und paramedizinischen Stellen in den Abteilungen akute Psychiatrie ("Parc") und Alterspsychiatrie ("Waldegg").**

Stellungnahme des Departementes für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau

Die Klinik Littenheid ist dafür besorgt, diese Empfehlung im Rahmen der personellen und organisatorischen Möglichkeit umzusetzen. Zur Zeit sind die Vakanzen im Übrigen trotz schwierigsten Rekrutierungsbedingungen besetzt.

4. Zwangsmassnahmen

- 180. Der CPT lädt das medizinische Personal der Klinik ein, die Situation des in Ziffer 180 seines Berichts erwähnten Patienten erneut zu prüfen, um sicherzustellen, dass die Isolierung und/oder die Zwangsmassnahmen nur so kurz wie möglich eingesetzt werden. Dafür müsste ein externes Gutachten eingeholt werden.**

Stellungnahme der Psychiatrischen Klinik Littenheid (Schreiben vom 11. Oktober 2001)

Die Zwangsmassnahmen wurden im Anschluss an den Besuch der CPT sorgsam überprüft und in der Folge sehr restriktiv nur dann durchgeführt, wenn nachweislich akute Eigen- oder Fremdgefährdung vorlag und die Abwendung von Gewalt auf andere Weise unmöglich war. Im Bewusstsein, dass solche Massnahmen immer einen erheblichen Eingriff in die persönliche Freiheit des betroffenen Individuums darstellen und die therapeutischen Beziehungen zu zerstören drohen, haben wir in verschiedenen Besprechungen nach Mitteln und Wegen gesucht, die Zwangsmassnahme zeitlich möglichst zu begrenzen. Die entsprechenden Dokumentationsunterlagen werden neuerdings auf dem Dienstweg folgenden verantwortlichen Personen vorgelegt: Behandelnder Arzt, Oberarzt, leitender Arzt, Chefarzt sowie Bereichsleitung Pflege. Die Optimierung der Dokumentation hat sich als hilfreich erwiesen. In den vergangenen Wochen waren erfreulicherweise keine Zwangsmassnahmen notwendig. Im Falle neuer einschneidender Zwangsmassnahmen würden wir die Fachkommission beziehen (*was ebenfalls vom Departement für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau signalisiert wurde*).

- 181. Der CPT empfiehlt die Erstellung eines speziellen Verzeichnisses über die Anwendung von Zwangsmassnahmen an Patienten (manueller Zwang, Instrumente der körperlichen Fixierung, Isolierung) im Lichte der Erwägungen in Ziffer 181.**

Stellungnahme des Departementes für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau

Die Klinik Littenheid hat diese Empfehlung bereits umgesetzt. Verfügte Zwangsmassnahmen werden nunmehr zentral erfasst.

5. Garantien im Zusammenhang mit der fürsorgerischen Einweisung

b. Einweisungsverfahren

- 185. Der CPT empfiehlt den Schweizer Behörden, Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die in Ziffer 183 Absatz 1 erwähnten Erwägungen bei der Revision des Vormundschaftsrechts gebührend berücksichtigt werden.**

Der Bundesrat hat von den Wünschen und Vorschlägen des CPT Kenntnis genommen. Er kann dem CPT versichern, dass seine Empfehlungen bereits der Expertenkommission, welche mit der Revision des Vormundschaftsrechts beauftragt ist, gebührend mitgeteilt wurden und die Expertenkommission diese so weit als möglich berücksichtigen wird.

c. In regelmässigen Abständen vorgenommene Überprüfung

189. Der CPT wünscht ein Exemplar der Gesetzesbestimmungen, welche die regelmässige Überprüfung von fürsorgerischen Freiheitsentzügen regeln, die von den Behörden des Kantons Thurgau erlassen werden.

Allgemeiner empfiehlt der CPT den Schweizer Behörden, Massnahmen zu treffen, um im Entwurf zur Revision des Vormundschaftsrechts die Überprüfung von nicht freiwilligen Freiheitsentzügen in regelmässigen Abständen vorzusehen. Dieses Überprüfungsverfahren sollte insbesondere Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gewährleisten, ebenso objektive medizinische Gutachten. Es sollte alle Formen der nicht freiwilligen Platzierung einschliessen, aus welchen Gründen sie auch ausgesprochen wurden.

Der Bundesrat hat von den Wünschen und Vorschlägen des CPT Kenntnis genommen. Er kann dem CPT versichern, dass seine Empfehlungen bereits der Expertenkommission, welche mit der Revision des Vormundschaftsrechts beauftragt ist, gebührend mitgeteilt wurden und die Expertenkommission diese so weit als möglich berücksichtigen wird.

Stellungnahme des Departementes für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau

Der Ausschuss weist erneut auf die fehlende Reglementierung der jährlichen Überprüfung von fürsorgerischen Freiheitsentzügen hin und wünscht über eine entsprechende Gesetzesnovelle dokumentiert zu werden.

Hier scheint ein Missverständnis vorzuliegen: Wie bereits in unserer Stellungnahme vom 30. April 2001 an das Bundesamt für Justiz (*dem CPT am 8. Mai 2001 übermittle*t) festgehalten, besteht die erwähnte Regelung bereits: Zu den Aufgaben der unabhängigen Fachkommission Psychiatrie gehört es nämlich, ärztliche Berichte im Rahmen der Einweisung, der jährlichen Überprüfung und der Entlassung von zwangsweise eingewiesenen Patienten zu begutachten (§ 33h Abs. 1 Gesundheitsgesetz). Es geht also lediglich darum, die entsprechende Bestimmung in Form von Weisungen zu konkretisieren. Die diesbezüglichen Arbeiten sind im Gange.

Abgesehen von der formellen Regelung, ist die jährliche Überprüfung faktisch bereits heute sichergestellt. So haben die Kliniken Littenheid und Münsterlingen in Zusammenarbeit mit dem Kantonsarzt beschlossen, den einweisenden Vormundschaftsbehörden jährlich Bericht zu erstatten und die Fachkommission Psychiatrie mit einer Kopie zu bedienen, damit die Kommission eine Überprüfung der Fälle vornehmen kann.

Abschliessend dürfen wir feststellen, dass wir einerseits darüber erfreut sind, in diesem heiklen Bereich des Massnahmenrechts im Thurgau gute Verhältnisse zu haben. Andererseits sind wir aber auch dankbar für die Empfehlungen des CPT in Bezug

auf gewisse Schwachstellen im Vollzugsbereich. Der CPT kann versichert sein, dass sowohl die Klinik Littenheid als auch die Klinik Münsterlingen seinen Empfehlungen nachleben werden.

190. Der CPT wünscht, Erklärungen von den Schweizer Behörden zu erhalten, weshalb mehrere Patienten, welche keines fürsorgerischen Freiheitsentzugs mehr bedurften, während mehrerer Jahre im fürsorgerischen Freiheitsentzug in der Klinik Littenheid blieben, weil Betreuungsmöglichkeiten oder eine geeignete externe Unterbringung fehlten.

Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz

Die Psychiatrische Klinik Littenheid verdient Zustimmung, wenn sie erklärt (Schreiben vom 11. Oktober 2001):

"Die langen Aufenthaltsdauern sind vereinzelt damit zu begründen, dass keine adäquate medizinische und pflegerische Betreuung in nicht-klinischen Institutionen möglich ist.

Erfreulicherweise hat in den vergangenen Jahren die zunehmende Professionalisierung der Alters- und Pflegeheime in der Betreuung von psychisch schwerkranken Betagten dazu geführt, dass Verlegungen wesentlich häufiger möglich geworden sind. In den vergangenen Jahren gab es eine grössere Zahl psychiatrischer Patienten, die nach langjährigem stationärem Aufenthalt auf eigenen Wunsch sowie mit Unterstützung der Angehörigen in ein Alters- und Pflegeheim verlegt werden konnten und dort dank kompetentem Personal gute Betreuung fanden. In der Regel handelt es sich hier um eine Patientengruppe, welche keine massiven psychiatrischen Symptombildungen aufweist oder nicht schwer verhaltensgestört ist. Leider sind aber auch zahlreiche chronisch erkrankte Patienten in hohem Alter bei uns untergebracht, welche immer wieder an schweren psychotischen Symptombildungen leiden und aus diesem Grund sinnvollerweise nicht in einem Heim untergebracht werden, da sie ansonsten immer wieder in eine psychiatrische Klinik zurückverlegt werden müssen. Insbesondere Patienten mit Erregungszuständen und Aggressionsausbrüchen bringen Alters- und Pflegeheime an den Rand einer Überforderung und verlangen einen hohen Standard an medizinischer Behandlung und pflegerischer Überwachung.

Zusammenfassend kann die berechtigte Hoffnung geäussert werden, dass zukünftig eine immer kleinere Anzahl von hochbetagten, psychiatrisch schwerkranken Patienten in der Klinik verbleiben muss und dank guter externer Betreuungsinfrastruktur die überwiegende Mehrzahl der Patienten ausserhalb der Klinik betreut werden kann."

- 191. Der CPT wünscht Erklärungen von der Schweizer Behörden zur Frage, ob Personen während Jahren in der Klinik zurückbehalten werden konnten, ohne von den Verfahrensgarantien im fürsorgerischen Freiheitsentzug zu profitieren, nur weil sie sich am Anfang freiwillig einweisen liessen.**

Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz

Der Begriff der "Freiheitsentziehung" im Sinn von Artikel 397a Absatz 1 ZGB umfasst als Oberbegriff die Tatbestände der "Unterbringung" wie der "Zurückbehaltung" (d.h. die Freiheitsentziehung gegenüber jemandem, der sich bereits freiwillig in einer Anstalt befindet). Der Rechtsschutz ist in beiden Fällen der gleiche, insbesondere in Bezug auf ein jederzeitiges Entlassungsgesuch mit Weiterzugsmöglichkeit an das Gericht (Art. 397d Abs. 2 ZGB).

d. weitere Fragen

- 193. Der CPT möchte in Bezug auf die psychiatrischen Einrichtungen wissen, ob Beschwerdemöglichkeiten und Inspektionen durch ein unabhängiges Organ in den verschiedenen kantonalen Gesetzgebungen vorgesehen sind. Ausserdem möchte der CPT die Wichtigkeit der Aufnahme solcher Garantien in den Entwurf zur Revision des Vormundschaftsrechts unterstreichen.**

Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz

Kantonales Recht im Rahmen der stationären Psychiatrie

a. Betreffend Anfechtungsmöglichkeit

Nach Artikel 397d ZGB kann die betroffene oder eine ihr nahestehende Person gegen den Entscheid über die fürsorgerische Freiheitsentziehung innert zehn Tagen schriftlich das Gericht anrufen; dieses Recht besteht auch bei Abweisung eines Entlassungsgesuchs.

Sämtliche Kantone haben entsprechende Verfahrensbestimmungen erlassen.

b. Betreffend die Möglichkeit der Patienten, mit einer geeigneten Stelle ausserhalb der Anstalt vertraulich in Kontakt zu treten

Gesetzliche Regelung

- Basel-Stadt: Patientinnen und Patienten können sich mit Anliegen, Reklamationen und Klagen an eine Anlaufstelle richten (§ 24 des Psychiatriegesetzes vom 18. September 1996).
- Genf: Die betroffene Person kann sich an einen Berater ihrer Wahl wenden. Es besteht eine von der Kantonsregierung genehmigte Liste qualifizierter Berater (Art. 1B Abs. 1 und 2 des Psychiatriegesetzes vom 7. Dezember 1979, K 125).
- Thurgau: Aussenkontakte dürfen nur beschränkt werden, wenn diese Anordnung durch das therapeutische Ziel gerechtfertigt und notwendig ist (§ 33d des Gesundheitsgesetzes vom 5. Juni 1985).
- Tessin: Unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Bestimmungen über die Vormundschaft hat die betroffene Person jederzeit das Recht, sich durch eine Person ihres Vertrauens in persönlichen oder vermögensrechtlichen Belangen unterstützen oder vertreten zu lassen. Die Kantonsregierung betraut eine private Einrichtung, sofern sie von nationaler Bedeutung, nicht gewinnorientiert und seit mindestens zehn Jahren in der Betreuung psychisch Kranker tätig ist, mit der Organisation und der Führung eines unabhängigen Dienstes zur Unterstützung und Beratung betroffener Personen; die Einrichtung vermittelt insbesondere im Falle von Streitigkeiten mit den Behörden (*art. 43 cpv. 1 e 2 della Legge del 2 febbraio 1999 sull'assistenza sociopsichiatrica*). Das Ausführungsreglement vom 11. April 2000 zum Gesetz überträgt die erwähnte Aufgabe der schweizerischen Stiftung Pro Mente Sana (Art. 8 Abs. 1).
- Zürich: § 117k Absatz 1 EGzZGB gewährt der eingewiesenen Person das Recht auf Beizug einer Vertrauensperson, wobei die Anstalt, in die sie eingewiesen wird, dazu verpflichtet ist, sie auf dieses Recht aufmerksam zu machen.

Keine gesetzliche Regelung, vertraulicher Verkehr in der Praxis aber anerkannt

- Aargau (die betroffene Person erhält auf ihren Wunsch hin angemessen Gelegenheit, mit ihren Angehörigen und Bekannten oder einem Seelsorger vertrauliche Gespräche zu führen oder von diesen Besuchen zu erhalten),
- Freiburg,
- Graubünden (Möglichkeit des vertraulichen Verkehrs mit Patientenorganisationen, z. B. Psychex),
- Solothurn,
- Wallis (jedenfalls im Hôpital de Malévoz).

Keine gesetzliche Regelung

Oft existiert keine entsprechende gesetzliche Regelung. Verschiedene Kantone (z. B. Glarus und Schwyz) verfügen aber über keine psychiatrische Klinik auf ihrem Gebiet, so dass bei Einweisungen in ausserkantonale Konkordatskliniken im vorliegenden Zusammenhang die dortige Gesetzgebung anwendbar ist.

Die folgenden Kantone kennen keine gesetzliche Regelung: Appenzell-Ausser rhoden, Appenzell-Innerrhoden, Bern, Basel-Landschaft, Glarus, Jura, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Uri, Waadt und Zug.

c. Betreffend regelmässige Besuche psychiatrischer Anstalten durch ein unabhängiges Organ

Gesetzliche Regelung

- Genf: Der *Conseil de surveillance psychiatrique* (Art. 18 Abs. 1 Bst. f des Psychiatriegesetzes vom 7. Dezember 1979, K 125) überwacht die psychiatrischen Anstalten und inspiziert sie *in corpore* mindestens ein Mal pro Jahr. Überprüft wird, ob die medizinische Betreuung und die Organisation dem therapeutischen Zweck der Anstalt entspricht.
- Tessin: Die Rechtskommission (*Commissione giuridica*) orientiert die zuständige Behörde von Amtes wegen über Begebenheiten, welche die individuelle Freiheit der betroffenen Person verletzen könnten (*art. 14 cpv. 2 prima frase della Legge del 2 febbraio 1999 sull'assistenza sociopsichiatrica*). Im Rahmen dieser Aufgabe hat die Rechtskommission auch die Kompetenz, psychiatrischen Anstalten regelmässige Besuche zu erstatten.
- Thurgau: Nach § 33g des Gesundheitsgesetzes vom 5. Juni 1985 (GG) wählt der Regierungsrat eine (interdisziplinär zusammengesetzte) Fachkommission Psychiatrie. Er regelt deren Organisation und das Verfahren. Diese Fachkommission ist administrativ dem Departement für Finanzen und Soziales unterstellt. Sie ist jedoch fachlich unabhängig und nicht weisungsgebunden (§ 33g Abs. 2 Satz 2 GG). Nach § 33h begutachtet die Fachkommission ärztliche Berichte im Rahmen der Einweisung, der jährlichen Überprüfung und der Entlassung von zwangsweise eingewiesenen Patienten. Sie begutachtet während der Betreuung in der Behandlungseinrichtung Anordnungen und Massnahmen, die gegen den Willen der Patienten getroffen werden. Sie erstattet den zuständigen Behörden Bericht und stellt Antrag. Sie kann im Auftrag des Departements auch in weiteren Fällen zur Begutachtung von ärztlichen Berichten und Massnahmen beigezogen werden. Im Rahmen dieser gutachterlichen Tätigkeit besucht die Fachkommission regelmässig die Kliniken und hört die betroffenen Personen an.

Keine gesetzliche Regelung

Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Glarus (keine psychiatrische Klinik), Graubünden, Jura, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz (keine psychiatrische Klinik), Solothurn, Uri, Waadt, Wallis, Zug und Zürich.

F. Weitere Einrichtungen für Freiheitsentzug

2. Militärkaserne La Poya in Freiburg

196. Die Zellen sind mit einer Fläche von 5 m² gerade ausreichend für eine längere Haftdauer.

Stellungnahme des Oberauditorats

Das Disziplinarstrafrecht, welches sich gerade in Revision befindet, ist in den Artikeln 180 bis 214 des Militärstrafgesetzes (MStG, RS 321) geregelt. Die Ziffern 301 bis 355 des Dienstreglementes 80, die einen Grossteil der Bestimmungen des MStG übernehmen, bleiben gültig bis zum Inkrafttreten der neuen Disziplinarstrafordnung (Ziff. 110 Abs. 2 DR 95; Dienstreglement der Schweizer Armee vom 22. Juni 1994, 510.107.0). Die Inkraftsetzung des neuen Disziplinarstrafrechts ist auf den 1. Januar 2004 vorgesehen.

Das neue Recht (Art. 190 nMStG) sieht für Arrest eine Höchstdauer von 10 Tagen vor (die heutige Höchstdauer ist auf 20 Tage scharfen Arrest begrenzt; Art. 186 MStG). Es wird nicht mehr zwischen einfachem und scharfem Arrest unterschieden.

Die Untergruppe Sanität hat Weisungen bezüglich Minimalanforderungen für Arrestlokale erlassen. Arrestlokale sollen eine Mindestfläche von 6 m² haben. Die in der Kaserne La Poya inspizierte Zelle war somit etwas kleiner als die andern bestehenden Arrestlokale.

197. Der CPT lädt die Schweizer Behörden ein, den Rekruten im Arrest eine breitere Auswahl an Lektüre zur Verfügung zu stellen.

Stellungnahme des Oberauditorats

Die erwähnte Revision des Disziplinarstrafrechts geht bereits in die vom CPT empfohlene Richtung, indem den Arrestanten eine breitere Auswahl an Lektüre zur Verfügung gestellt werden soll.

Die heute geltende Ziffer 317 Absatz 3 DR 95 hält fest:

„Auf Begehren sind ihm (dem Arrestanten) religiöse Schriften seines Glaubensbekenntnisses und militärische Dienstvorschriften zu überlassen.“

Gemäss neuem Artikel 190 Absatz 6 MStG gilt:

„Dem Arrestanten dürfen eine Zeitung pro Tag, Schreibmaterial, religiöse Schriften und militärische Dienstvorschriften überlassen werden. Der unmittelbar vorgesetzte Kommandant kann weitere Literatur zulassen.“

199. Der CPT wünscht detaillierte Angaben über Anwendungsfälle von Artikel 71 DR 95 sowie über Garantien, die in dieser Angelegenheit zum Tragen kommen könnten.

Stellungnahme des Oberauditorats

Der Rechtsdienst Heer hat uns diesbezüglich folgendes mitgeteilt:

1. Es gilt vorerst zu beachten, dass Ziffer 71 DR 95 einen Katalog von Massnahmen enthält, die die Truppe anwendet, wenn sie "Polizeibefugnisse" ausübt, wie sie im 1. Abschnitt des Kapitels 7 DR 95 geregelt werden. Das Dienstreglement 95 ist eine Verordnung des Bundesrates. Als "Rahmenerlass" beschränkt sich das Dienstreglement darauf, in der Form von allgemeinen Grundsätzen zu definieren, was unter "Polizeibefugnisse" zu verstehen ist.
2. Die Verordnung vom 26. Oktober 1994 über die Polizeibefugnisse der Armee (VPA; SR 510.32) präzisiert die im DR 95 aufgestellten Grundsätze.
3. Die (Berufs- oder Miliz-)Truppe verfügt während der Ausbildungs- und Einsatzdiensten über Polizeibefugnisse, insbesondere bei subsidiären Sicherheitseinsätzen, gestützt auf Artikel 67 ff. des Militärgesetzes (MG; SR 510.10):
 - a) In Ausbildungsdiensten: während den Schulen und Ausbildungsdiensten der Formationen (ADF) ist es in erster Linie die Wache, die über Polizeibefugnisse verfügt (Art. 2 lit. a Ziff. 1 VPA). Ihr Auftrag, ihre Mittel, ihre Rechte und insbesondere ihre Pflichten werden im Wachtbefehl festgehalten, welcher vom zuständigen Truppenkommandanten, meistens der Einheitskommandant, erlassen wird. Die Aufgaben bestehen im Allgemeinen in der Bewachung und Verteidigung von Menschen, Material, Fahrzeugen und Einrichtungen der Truppe.

Der Befehl des Einheitskommandanten kann nur in dem vom Dienstreglement vorgegebenen Rahmen seine Wirkung entfalten. Die Truppe wird über den Wachtbefehl instruiert. Nur ausnahmsweise wird die Wache Zwangsmassnahmen gegen Dritte anwenden. Bei Schwierigkeiten erstattet die Truppe den zivilen Polizeiorganen umgehend Meldung. Wird beispielsweise eine nicht berechnete Person in den Einrichtungen der Truppe überrascht, so wird sie angehalten und (aus Sicherheitsgründen) durchsucht; gefährliche Objekte werden beschlagnahmt. Festgenommene Personen werden unverzüglich den zuständigen Polizei- oder Untersuchungsorganen zugeführt, was in der Regel nicht länger als einige Minuten bis wenige Stunden dauert. In allen Fällen ist die Truppe angehalten, diese Personen so schnell wie möglich der zivilen Polizei zu übergeben.

Der äusserst seltene, im Wachtbefehl geregelte Waffengebrauch, ist nur zulässig bei Notwehr, Notstand und in den in Art. 16 VPA genannten Fällen.

b) In Einsatzdiensten: Die Schweizer Armee kann für subsidiäre Sicherungseinsätze beigezogen werden, das heisst für sporadische Einsätze zugunsten kantonaler Behörden auf deren Verlangen, wenn diese nicht mehr in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen. Diese Einsätze sind sehr verschiedenartig, wie folgende Beispiele aufzeigen:

- World Economic Forum (WEF) in Davos: Berufstruppen – hier das Festungswachtkorps – werden eingesetzt, um die kantonalen Polizeikräfte des Kantons Graubünden zu unterstützen. Die ROE (Rules of Engagement), die gestützt auf die vorgängig genannten Verordnungen aufgestellt werden, sind für den Waffengebrauch massgebend.
- Cronos: Miliztruppen wurden eingesetzt, um verschiedene diplomatische Vertretungen in Genf während den Jahren 1999 – 2000 zu bewachen; ihr Einsatz wurde in Anwendung des VPA und durch entsprechende ROE geregelt.
- Aqua: Miliztruppen wurden in Bern und in Thun eingesetzt, um den Berner Behörden bei den Überschwemmungen von 1999 zu helfen; die Truppe hatte insbesondere den Auftrag, verlassene Häuser zu bewachen, um allfälligen Plünderungen vorzubeugen.
- Neve: Miliztruppen wurden im Wallis eingesetzt, um lokalen Behörden bei der Räumung der Schäden, verursacht durch die Lawinenniedergänge im Winter 1999, zu helfen; die Truppe hatte insbesondere den Auftrag, verlassene Häuser zu bewachen, um allfällige Plünderungen zu verhindern.

4. In Bezug auf die Garantien:

- a) Die Truppe wird während der Schulen und Ausbildungsdiensten der Formationen (ADF) für die Wache und über den Wachtbefehl instruiert; jeder kennt seinen Auftrag und wie er ausgeführt werden soll. Dazu hat der Chef Heer ein Reglement über den Wachtdienst (WAT) am 18. September 1997 erlassen.
- b) Bei subsidiären Sicherungseinsätzen wird die eingesetzte Truppe vorgängig zu einem solchen Einsatz über ihren Auftrag, gemäss der Verordnung des Bundesrates vom 14. April 1999 über die Ausbildung der Truppe bei polizeilichen Einsätzen (SR 512.26), instruiert. Die schwierigeren Aufträge, wie z.B. der Schutz des WEF in Davos, werden zudem dem Berufsmilitär anvertraut. Letztlich sind die Kantone, die einen Einsatz der Armee beantragt haben, für diesen verantwortlich, zumal die Truppe wohl durch ihr Kader geführt, aber durch kantonale, zivile Behörden überwacht und kontrolliert wird.
- c) "Demokratische Kontrolle": Innerhalb eines Truppenverbandes ereignen sich Missbräuche und Übergriffe äusserst selten, dies weil die Schweizer Armee fast ausschliesslich aus "Milizlern" besteht. Zudem kommen Schweizer Militärangehörige aus sehr unterschiedlichen beruflichen, politischen und sozialen Bevölkerungsschichten. Sollten dennoch einmal Missbräuche der

Polizeibefugnisse begangen werden, scheint es unwahrscheinlich, dass diese nicht aufgedeckt werden.

3. Grenzübergang Weil am Rhein

- 201. Der CPT empfiehlt den Schweizer Behörden, unverzüglich Massnahmen zu treffen, damit an jedem Grenzposten ein Haftregister geführt wird. Das Register muss den durch das CPT bereits genannten Kriterien genügen.**

Stellungnahme der Oberzolldirektion

Wir informieren Sie, dass die zentrale Kommandostelle des Grenzwachtkorps sich dafür einsetzt, alle nötigen Massnahmen einzuleiten oder in Auftrag zu geben, damit ein Haftregister in kürzest möglicher Zeit in jedem betroffenen Büro eingeführt wird.

- 202. Der CPT empfiehlt, dass die Schweizer Behörden Massnahmen treffen, um zu gewährleisten, dass die Garantien, von welchen in den Ziffern 27 ff. des Berichts die Rede ist, auch auf die verschiedenen Formen des Freiheitsentzuges gemäss Zollgesetz Anwendung finden.**

Stellungnahmen der Oberzolldirektion

Im Entwurf über das neue Zollgesetz hat das Grenzwachtkorps ausgedehntere Kompetenzen in Angelegenheiten des Freiheitsentzuges. Beim Ausarbeiten der Ausführungsbestimmungen und der internen Weisungen werden die Empfehlungen des CPT über die Garantien gegen schlechte Behandlungen berücksichtigt.

Vom Bundesrat genehmigt am 27. Februar 2002.

Beilagen (werden nicht veröffentlicht):

<u>Ad Ziffer 6</u> : Vollständige Liste der Freiheitsentzugsanstalten in der Schweiz (Stand September 2001)	Beilage 1
<u>Ad Ziffer 16</u> : Kanton St.Gallen : Nachtragsgesetz zum Polizeigesetz, Nachtragsgesetz zum Strafprozessgesetz, Nachtragsgesetz zum Gerichtsgesetz (Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 3. Juli 2001)	Beilage 2
<u>Ad Ziffer 40</u> : Stellungnahmen den Kantonen TI, SO, BS, GE, NE, VS, BL, ZU, AG, NW, LU, GL, SH, FR, GR, OW, SZ, ZG, SG, BE, TG, AR, AI, VD	Beilagen 3 - 26
<u>Ad Ziffer 43</u> : Richtlinien und Kommentare der Abteilung "Einreise, Aufenthalt und Niederlassung"; Ziffer 84	Beilage 27
<u>Ad Ziffer 43</u> : 1. Kapitel vom Anhang 9 des Übereinkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt	Beilage 28
<u>Ad Ziffer 43</u> : Entwurf zum neuen Ausländergesetz	Beilage 29
<u>Ad Ziffer 51</u> : Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich (Sitzung vom 5. September 2001)	Beilage 30
<u>Ad Ziffer 57</u> : Kanton Zürich : Berichte über die gerichtsmedizinischen Untersuchungen vom 29. Dezember 1999 (und Beilagen)	Beilage 31
<u>Ad Ziffer 57</u> : Kanton Zürich : Berichte über die gerichtsmedizinischen Untersuchungen vom 30. Oktober 2000	Beilage 32
<u>Ad Ziffer 133</u> : Infotreffe betreffend Gewalt	Beilage 33
<u>Ad Ziffer 135</u> : Auftragsbestätigung der Ascom AG vom 18.09.2001	Beilage 34
<u>Ad Ziffer 142</u> : Foto Disziplinarzelle (Stand November 2001)	Beilage 35
<u>Ad Ziffer 144</u> : Auswertung der Spaziergänge aus DA und ANE mit Securitas (21.03.2001 – 31.10.2001)	Beilage 36
<u>Ad Ziffer 147</u> : Fragebogen über die obligatorische schulärztliche Untersuchung der Berufsschülerinnen/Berufsschüler Fragebogen über Hepatitis und Aids Fragebogen über den Gesundheitszustand der Jugendlichen Tägliche Kontrolle der Medikamenteneinnahme Medikamentenliste (Notfälle)	Beilage 37
<u>Ad Ziffer 156</u> : Anonymisierte Liste mit Begründungen	Beilage 38
<u>Ad Ziffer 158</u> : Begrüssungsdossier im Jugendheim Prêles	Beilage 39