



Tätigkeitsbericht Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

2023



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National commission for the prevention of torture (NCPT)

Tätigkeitsbericht
Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)

2023

Impressum

© Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

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

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

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

Vorwort der Präsidentin	1
1. Jahresrückblick	3
2. Tätigkeiten	11
3. Kontakte	31
4. Die NKVF im Überblick	39

Vorwort der Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Rechte von Kindern standen im Jahr 2023 in zweifacher Hinsicht im Zentrum der Tätigkeit der NKVF: Einerseits hatten, wie der Bericht über die Besuche in den Bundesasylzentren 2021–2022 aufzeigt, die starken Veränderungen im Asylbereich grosse Auswirkungen auf die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten wie auch begleiteten asylsuchenden Minderjährigen in den Bundesasylzentren. Andererseits legte die NKVF im Rahmen des Vollzugsmonitorings ein besonderes Augenmerk auf die Behandlung von Kindern bei Rückschaffungen von Familien. Es ist zwar unbestritten, dass Kinder nicht einfach kleine Erwachsene sind, sondern vielmehr aufgrund ihrer Vulnerabilität einen Anspruch auf besonderen Schutz haben. Die Umsetzung entsprechender Massnahmen scheitert indes immer wieder an der Realität. Mit den veröffentlichten Berichten sowie dem zu diesem Thema durchgeführten Forum Migration hofft die NKVF, die vorrangige Berücksichtigung des übergeordneten Kindesinteresses auch im Migrationsrecht zu unterstützen und zu fördern. Daneben hat die NKVF 2023 ihre bisherigen Tätigkeitsschwerpunkte (Gesundheitsversorgung in Einrichtungen des Freiheitsentzuges, Polizei und Migration, Alters- und Pflegeheime) weitergeführt und zahlreiche Besuche durchgeführt.

2023 haben zwei Mitglieder die NKVF verlassen: Regula Mader und Leo Näf sind zurückgetreten beziehungsweise konnten sich nicht mehr zur

Wahl stellen. Leo Näf hat zwölf Jahre lang mit grossem Engagement die Arbeit der Kommission unterstützt und geprägt. Ich danke beiden für ihren unermüdlichen und engagierten Einsatz. An ihrer Stelle hat der Bundesrat Myriam Heidelberger Kaufmann, Führungsexpertin im Justizvollzug, sowie Jean-Sébastien Blanc, Freiheitsentzug- und Menschenrechtsexperte, in die Kommission gewählt. Wir freuen uns auf die Zusammenarbeit mit den neuen Mitgliedern.

Meinen Kolleginnen und Kollegen in der Kommission danke ich für ihre engagierte Arbeit sowie die sachlichen und konstruktiven Diskussionen selbst über kontroverse Fragen. Danken möchte ich ebenfalls allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geschäftsstelle der NKVF für ihre engagierte und professionelle Unterstützung der Kommissionsarbeit. Auch den Beobachtenden im Rahmen der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg, die die Arbeit der Kommission unterstützen, möchte ich für ihre anspruchsvolle Arbeit bei nicht immer leichten Beobachtungseinsätzen danken. Mein Dank geht schliesslich auch an alle Personen, die uns über ihre oft schwierige Situation offen Auskunft geben, und an unsere Dialogpartnerinnen und Dialogpartner auf Bundesebene und in den Kantonen, die offen und konstruktiv mit der Kritik und den Empfehlungen der NKVF umgehen.



Martina Caroni
Präsidentin der NKVF

Jahresrückblick

1

Im Berichtsjahr lag der Fokus der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) auf migrationsrechtlichen Fragen, insbesondere mit Bezug auf betroffene Kinder: Sie veröffentlichte einen Gesamtbericht zur Situation von unbegleiteten asylsuchenden Minderjährigen in den Bundesasylzentren, der siebzehn Besuche über zwei Jahre zusammenfasste. Im Bereich der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg setzte sie den Umgang mit Familien und Kindern als Schwerpunkt für die Berichtsperiode 2023. Und sie begann im Herbst einen Besuchszyklus in Einrichtungen, in denen ausländerrechtliche Administrativhaft vollzogen wird. Die Kommission traf sich fünfmal im Rahmen von Plenarversammlungen, um aktuelle Themen zu diskutieren und Berichte zu verabschieden.

1.1 Thematische Schwerpunkte

Die NKVF hat den gesetzlichen Auftrag, durch regelmässige Besuche die Menschenrechtskonformität freiheitsbeschränkender Massnahmen in sehr unterschiedlichen Einrichtungen (Artikel 2 BG NKVF) sicherzustellen. Das Mandat der Kommission ist somit sehr weitreichend. Aufgrund der beschränkten finanziellen und personellen Ressourcen muss die Kommission jedes Jahr stark priorisieren, wo sie die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit legt und welche Einrichtungen sie besucht.

a. Unterbringung in den Bundesasylzentren

Im April 2023 veröffentlichte die Kommission den Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021–2022. Die im Jahre 2021 angefangene umfangreiche Bestandesaufnahme der Situation von unbegleiteten asylsuchenden Minderjährigen wurde im vergangenen Jahr punktuell fortgesetzt. Die Situation in den Bundesasylzentren blieb auch während des Berichtsjahres aufgrund der weiterhin hohen Anzahl von Schutzsuchenden aus der Ukraine, Asylsuchenden aus anderen Ländern und der noch stärker als im Jahr 2022 steigenden Anzahl unbegleiteter Minderjähriger herausfordernd. Diese Entwicklung wirkte sich insbesondere auf die Betreuung und Unterbringung der unbegleiteten asylsuchenden Minderjährigen negativ aus. Bereits im Jahr 2022 hatte das SEM das System der individuellen Betreuung der Jugendlichen durch sozialpädagogische Mitarbeitende als Bezugspersonen

aufgrund der hohen Anzahl aufgeben müssen. Im Berichtsjahr wurden zeitweise unbegleitete Minderjährige über 16 Jahren vom SEM als «selbstständig» eingestuft und somit in BAZ untergebracht, in denen keine sozialpädagogischen Mitarbeitenden anwesend waren und wo es an einer geeigneten Tagesstruktur und Aktivitäten fehlte. Die NKVF überprüfte die Situation der über 16-Jährigen und vom SEM als «selbstständig» eingestuften unbegleiteten Minderjährigen in zwei Unterkünften. Die Kommission wies darauf hin, dass es eine Kategorisierung als «selbstständige» und «unselbstständige» Jugendliche gemäss UNO-Kinderrechtskonvention (UNO-KRK) nicht gibt. Der Schutz der unbegleiteten asylsuchenden Minderjährigen bleibt ein thematischer Schwerpunkt bei der menschenrechtlichen Überprüfung durch die Kommission.

Wie sind Familien in den Bundesasylzentren untergebracht? Was bekommen kleine Kinder zu essen? Wie kommen die asylsuchenden Personen an saisongerechte Kleidung? Können sie diese selber auswählen? Immer wieder erwähnten die asylsuchenden Personen in Gesprächen, dass ihre Grundbedürfnisse nicht bedarfsgerecht gedeckt werden. Die Kommission beschloss, die Erfüllung der Grundbedürfnisse gezielter zu überprüfen. Somit standen im letzten Jahr Fragen zur individuellen Sicherheit, Infrastruktur und Unterbringung, Nahrung und Kleidung im Mittelpunkt der Überprüfung durch die Kommission. Die Kommission passte die Auswahl der zu besuchenden Bundesasylzentren der aktuellen Migrationsentwicklung an. So hat die Kommission beispielsweise entschieden, ab Frühling 2023 gezielt Zivilschutzanlagen zu besuchen, da diese vermehrt für die Unterbringung von asylsuchenden Personen eingesetzt wurden.

b. Zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg

Wie werden die Menschenrechte von Personen auf zwangsweisen Rückführungen beachtet? Sind insbesondere die eingesetzten Zwangsmassnahmen im geprüften Einzelfall verhältnismässig? Diese Fragen stellt sich die Kommission beispielsweise im Rahmen der Überprüfung der Zwangsmassnahmen bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg. Als Folge der Zwangsmassnahmen, d. h. des Festbindens von Händen, Armen, Beinen und evtl. des Oberkörpers, kann sich die betroffene Person nicht mehr selbstständig bewegen. Zwangsmassnahmen sollen lediglich als *ultima ratio* und für die kürzest mögliche Zeit eingesetzt werden und müssen in jedem Einzelfall verhältnismässig sein.

Im Berichtsjahr beobachtete die Kommission die zwangsweise Rückführung von 420 Personen. Rund ein Viertel der rückgeführten Personen waren Kinder. Sind Familien von einer zwangsweisen Rückführung betroffen, ist dies für die Kinder und ihre Eltern sehr belastend. Auch für die anderen beteiligten Personen können diese Rückführungen schwierig sein. Die Kinder wissen nicht, was mit ihnen geschieht und wohin sie gebracht werden. Aufgrund ihres Alters und ihrer bisherigen Flucht- und Lebenserfahrungen besteht gerade für Kinder das Risiko einer (erneuten) Traumatisierung durch eine zwangsweise Rückführung. Die Kommission setzte den Umgang mit Kindern als weiteren Schwerpunkt für die Berichtsperiode 2023. Sie beschäftigte sich mit verschiedenen Aspekten in diesem Themenbereich: Fesselungen von Kindern, Fesselungen von Eltern vor ihren Kindern, Beizug von Kindern zum Übersetzen sowie beispielsweise die Trennung von Familien. Die Feststellungen und neun Empfehlungen zum Umgang mit Kindern wurden im jährlichen Bericht an den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) und an die Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zusammengefasst. Der jährliche Bericht erscheint jeweils im Sommer.

c. Ausländerrechtliche Administrativhaft

Das Bundesgericht hat in den letzten Jahren verschiedene Urteile zur ausländerrechtlichen Administrativhaft gefällt. Diese Urteile machen eine umfassende Anpassung der infrastrukturellen und materiellen Bedingungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft in der Schweiz notwendig. Grundsätzlich muss die Administrativhaft strikt von den anderen Haftformen getrennt werden und die materiellen Haftbedingungen sowie die Infrastruktur müssen zum Ausdruck bringen, dass die Inhaftierung rein administrativer Natur ist und keinen strafrechtlichen Charakter hat. Schliesslich gilt auch für die Gesundheitsversorgung in ausländerrechtlicher Administrativhaft das Äquivalenzprinzip. Die Überprüfung dieser Vorgaben stand im Fokus von acht Besuchen, die von Herbst 2023 bis Frühling 2024 durchgeführt wurden.

d. Gesundheitsversorgung in Einrichtungen des Freiheitsentzuges

Wie hat sich die Covid-19-Pandemie auf Personen im Strafvollzug ausgewirkt? Dieser Frage widmete sich der Kurzbericht, den die Kommission

im letzten Jahr verabschiedet hat. Ebenso hat der Bericht vierzehn Handlungsempfehlungen formuliert, die zu einer grund- und menschenrechtsgerechten Handhabung zukünftiger Epidemien und Pandemien in Einrichtungen des Freiheitsentzuges beitragen möchten. Ausführlichere Auseinandersetzungen mit bestimmten Fragestellungen zu diesem Themenbereich wurden in den Berichten zu den siebzehn besuchten Einrichtungen des Freiheitsentzuges laufend veröffentlicht.

Aus menschenrechtlicher Sicht müssen die Behörden bei der Wahrnehmung ihrer Verpflichtung, die Ausbreitung einer Pandemie innerhalb von Einrichtungen des Freiheitsentzuges zu unterdrücken, in erster Linie drei fundamentale Rechte berücksichtigen und gegeneinander abwägen: das Recht auf Leben (Artikel 6 UNO-Pakt II, Artikel 2 EMRK), das Recht auf Gesundheit (Artikel 12 UNO-Pakt I) und der Schutz vor Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Artikel 7 UNO-Pakt II, Artikel 3 EMRK). Es besteht also bei der Infektionsbekämpfung aus menschenrechtlicher Sicht ein Dilemma: Freiheitseinschränkende Massnahmen wie Quarantäne und Isolation aus medizinischen Gründen sind für die Bekämpfung von Infektionskrankheiten von grundlegender Bedeutung. Werden die Freiheiten von inhaftierten Personen jedoch mehr als nötig eingeschränkt, ist die Grenze zu unmenschlicher Behandlung schnell überschritten. Daher besteht bei Personen, denen die Freiheit entzogen ist, ein besonderes Risiko, dass ihre Grundrechte durch Massnahmen zur Pandemiebekämpfung verletzt werden – und die Einrichtungen des Freiheitsentzuges sind in der Umsetzung epidemien- und pandemierechtlicher Massnahmen besonders gefordert.

e. Weitere thematische Schwerpunkte

Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Überprüfung der Anwendung und Dokumentation von bewegungseinschränkenden Massnahmen in Alters- und Pflegeheimen. Die Kommission befasste sich zudem mit dem Beschwerdemanagement, der Gewaltprävention, der medizinischen und pflegerischen Versorgung, der Tagesstruktur sowie der Mitbestimmung der Bewohnenden.

Die Kommission besuchte auch eine forensische Psychiatrie. Zu diesem Besuch lud sie drei Experten der österreichischen Volksanwaltschaft ein, um sich vergleichend über die Feststellungen austauschen zu können.

Schliesslich stattete die Kommission auch Polizeiposten der Kantonspolizei Freiburg und Schwyz Besuche ab. Vorgängig sprach sie jeweils mit Personen in Untersuchungshaft in den kantonalen Gefängnissen, um von ihnen Auskunft über den Ablauf der Verhaftung und der Einvernahme sowie allgemein über den Umgang der Polizei mit ihnen zu erhalten. Anschliessend besuchte die Kommission Haftzellen, Räume für Einvernahmen und Transportfahrzeuge der Polizei und führte Gespräche mit Mitarbeitenden des Polizeikorps.

1.2 Interne Weiterbildungen

Die Kommission legt Wert darauf, sich fachlich kontinuierlich weiterzubilden. 2023 erfolgte dies vorwiegend im bilateralen oder multilateralen Austausch mit anderen Nationalen Präventionsmechanismen. Dabei standen Fragestellungen zur Besuchsmethodik oder Nachverfolgung der Umsetzung der Empfehlungen im Mittelpunkt.

Im Januar lud die Kommission die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) sowie Alexander Ott vom Polizeiinspektorat der Stadt Bern ein, zu einem Workshop zum Thema «Menschenhandel». Die Kommission geht davon aus, dass sich in Untersuchungsgefängnissen, Justizvollzugsanstalten oder Bundesasylzentren auch Opfer beziehungsweise Tatverdächtige von Menschenhandel befinden. Im Anschluss an die Weiterbildung erweiterte die Kommission ihre Prüfpunkte um wichtige Fragestellungen in diesem Bereich.

Die *Omega Foundation* und die Menschenrechtsinstitution der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (ODIHR) boten der Kommission eine Weiterbildung zum Thema «*Monitoring weapons and restraints*» an. Die Kommission lud auch die Beobachtenden der zwangsweisen Rückführung zu diesem Kurs im März ein. Der Fokus der Schulung lag auf der Beurteilung der Verhältnismässigkeit beim Einsatz von Zwangsmitteln und Waffen. Auch der Einsatz von Tasern wurde diskutiert.

Auch zum Themenbereich Pflege organisierte die Kommission im Frühling interne Weiterbildungen. Denise Balmer, Pflegeexpertin, referierte über das Thema Pflege und Betreuung in Altersheimen und Dr. med. Ursula Klopffstein, Mitglied der NKVF, über neurodegenerativ-demenzielle Erkrankungen.

Das Thema Gewaltprävention in Alters- und Pflegeheimen sowie Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen stand im Fokus der jährlichen Retraite der Kommission im April. Die eingeladene Fachperson, der Sozialpädagoge und Mediator Lukas Wunderlich, referierte über die institutionellen Risikofaktoren für Gewalt und über die kulturellen und strukturellen Faktoren, die sich auf Aggressionen auswirken. Ein weiteres Thema waren die potenziellen Nebenwirkungen von bewegungseinschränkenden Massnahmen in diesen Einrichtungen. Beispielsweise zeigen Studien zu Alters- und Pflegeheimen, dass bewegungseinschränkende Massnahmen die Lebensqualität verschlechtern können sowie zu einer Abnahme von physischen Aktivitäten und einer Zunahme von herausfordernden Verhaltensweisen führen können. Der Vortrag legte insbesondere dar, wie wichtig es wäre, die Gewaltprävention und den Einsatz von bewegungseinschränkenden Massnahmen auch in Einrichtungen im Behindertenbereich zu prüfen.

Tätigkeiten

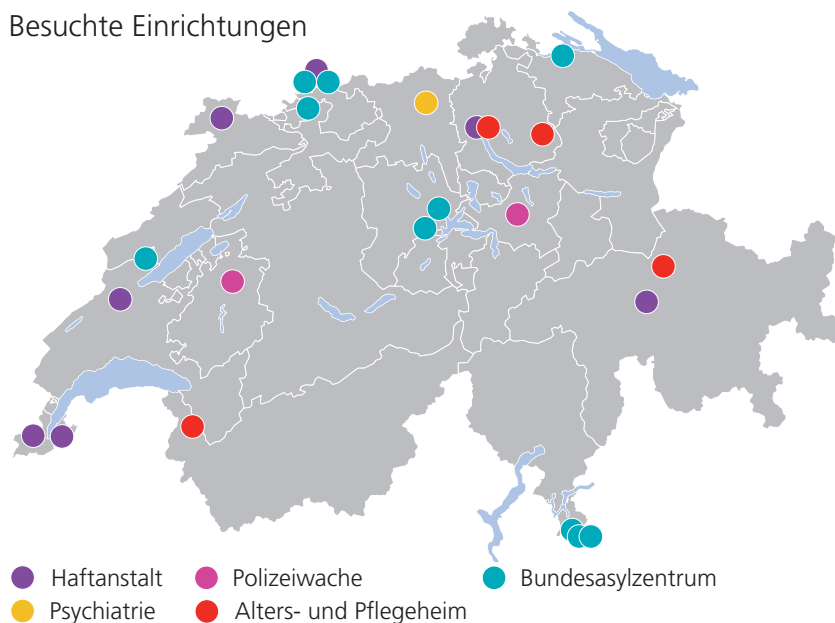
2

Hauptaufgabe der NKVF ist es, Orte des Freiheitsentzuges zu besuchen, um möglichen Misshandlungen vorzubeugen und den Behörden Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der betroffenen Personen zu unterbreiten. Nach Artikel 4 Abs. 2 des Fakultativprotokolls der UNO-Konvention zur Verhütung von Folter (OPCAT) bedeutet «Freiheitsentziehung jede Form des Festhaltens oder der Inhaftierung oder die Unterbringung einer Person in einer öffentlichen oder privaten Gewahrsamseinrichtung, die diese Person nicht nach Belieben verlassen darf, aufgrund der Entscheidung einer Justiz-, Verwaltungs- oder sonstigen Behörde». Die NKVF führte insgesamt 24 ein- oder zweitägige Besuche in der ganzen Schweiz durch und formulierte rund 200 Empfehlungen zuhänden der zuständigen Behörden. Zudem verfasste die Kommission Stellungnahmen zu Menschenrechtsfragen im Bereich der Prävention von Folter sowie grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung. Im letzten Jahr organisierte die NKVF nach drei Jahren erstmals wieder ein Forum Migration zu asylrechtlichen Fragen.

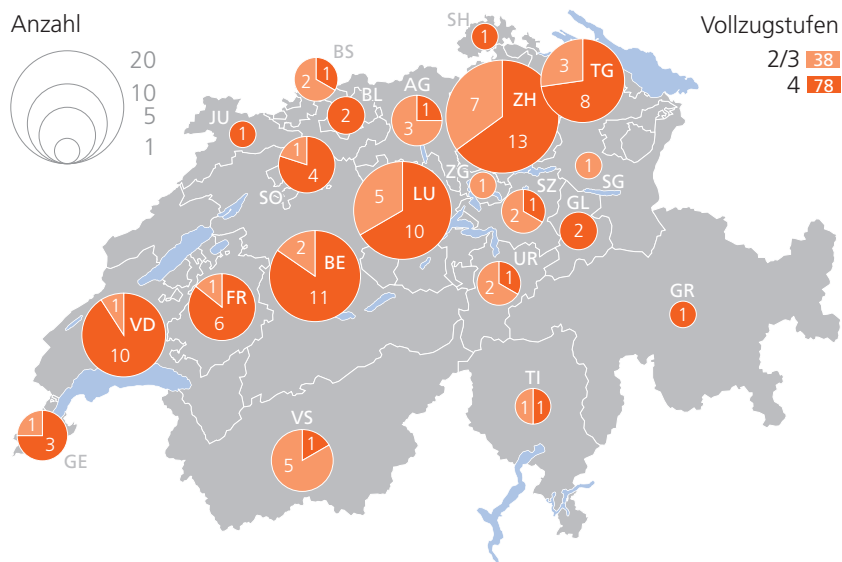
2.1 Forum Migration

Im April lud die NKVF zu einem Austausch zum Thema «Unbegleitete asylsuchende Minderjährige in den Bundesasylzentren» ein, an dem rund dreissig Vertreterinnen und Vertreter des Staatssekretariates für Migration (SEM), des UNO-Hochkommissariates für Flüchtlinge (UNHCR) und der Zivilgesellschaft teilnahmen. An diesem Anlass stellte die Präsidentin der NKVF die wichtigsten im kurz davor veröffentlichten Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) 2021–2022 festgehaltenen Feststellungen und den Handlungsbedarf im Bereich der unbegleiteten asylsuchenden Minderjährigen vor, die auf den siebzehn Besuchen in regulären und temporären Bundesasylzentren beruhten. Dr. Sydney Gaultier vom *Centre hospitalier universitaire vaudois* (CHUV) in Lausanne stellte in einem Referat die Herausforderungen vor, mit denen viele dieser Jugendlichen nach der Ankunft in der Schweiz konfrontiert sind. Unter anderem diskutierte er die paradoxe Situation, dass sich die Jugendlichen in den Bundesasylzentren einerseits geschützt, andererseits aber unsicher fühlen. Auch machte er die Teilnehmenden darauf aufmerksam, dass die Jugendlichen oft psychisch stark leiden, dies aber selten offen ansprechen. Ergänzend stellten zwei Mitarbeitende des SEM die aktuellen Herausforderungen in den Bundesasylzentren vor. Diese drei Präsentationen bildeten

Besuchte Einrichtungen



Zwangswise Rückführungen auf dem Luftweg



Raumgliederung: Kantone

0 35 70km

die Grundlage für Gruppendiskussionen zu einer altersgerechten und menschenrechtskonformen Unterbringung von Jugendlichen in Bundesasylzentren.

2.2 Anzahl zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg und Zuführungen verschiedener Vollzugsstufen

Im Berichtsjahr begleitete die Kommission insgesamt 49 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4 (Artikel 28 Zwangsanwendungsverordnung, ZAV). Im Rahmen dieser Sonderflüge wurden 78 Zuführungen aus den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Tessin, Thurgau, Uri, Waadt, Wallis und Zürich beobachtet. Zusätzlich begleitete die Kommission 38 Zuführungen im Rahmen von zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3 (Artikel 28, ZAV) aus den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Luzern, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Uri, Waadt, Wallis, Zug und Zürich. In einigen Fällen ersuchte die Kommission die Behörden um eine schriftliche Stellungnahme zur Klärung der von ihr beobachteten polizeilichen Interventionen.

2.3 Ablauf der Besuche (Methodik)

Ziel der Besuche ist die Überprüfung der Unterbringung und der Betreuung aus grund- und menschenrechtlicher Sicht. Sie werden mit oder ohne Vorankündigung durchgeführt. Die je nach besuchter Einrichtung unterschiedlich zusammengesetzte Delegation führt im Rahmen eines Besuches Gespräche mit den inhaftierten oder von anderen freiheits- oder bewegungseinschränkenden Massnahmen betroffenen Personen, mit der Leitung der jeweiligen Einrichtung und mit anwesenden Mitarbeitenden. Gleichzeitig überprüft sie sämtliche für ihren Auftrag relevanten Akten und Unterlagen, namentlich Hausordnungen und interne Weisungen, Verfügungen von Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen, Verfügungen von Behandlungen ohne Zustimmung oder von bewegungseinschränkenden Massnahmen sowie Vollzugs-, Massnahmen- und Behandlungspläne. Die Kommission erarbeitet für jeden Besuch gesonderte, auf den jeweiligen thematischen Schwerpunkt zugeschnittene Prüfpunkte.

Die Besuche verliefen insgesamt problemlos, d. h. die Delegationen wurden von der Leitung und den Mitarbeitenden der besuchten Einrichtungen freundlich und professionell empfangen, und die gewünschten Unterlagen wurden vollumfänglich zur Verfügung gestellt. Im Anschluss an jeden Besuch wird der Leitung der besuchten Einrichtung eine erste mündliche Rückmeldung abgegeben, in der die Delegation ihre Erkenntnisse vorläufig zusammenfasst und der Einrichtung eine erste Möglichkeit zur Stellungnahme bietet. Die Beobachtungen und Erkenntnisse der Delegation werden anschliessend in einem von der Kommission verabschiedeten Bericht zusammengefasst, und die Empfehlungen werden den zuständigen Behörden zur Stellungnahme unterbreitet. Der Bericht der Kommission sowie die behördliche Stellungnahme werden auf der Website der Kommission publiziert.

2.4 Anzahl Besuche

Im Berichtsjahr führte die Kommission insgesamt 24 Besuche in Einrichtungen durch, in denen freiheitsentziehende oder freiheitsbeschränkende Massnahmen zur Anwendung kommen. Im Rahmen dieser Besuche überprüfte sie die Umsetzung der relevanten strafprozessualen, strafrechtlichen, zivilrechtlichen und asyl- und ausländerrechtlichen Bestimmungen sowie der internationalen menschenrechtlichen Standards. Die Kommission überprüfte zwei Einrichtungen für den Vollzug von strafprozessualen Freiheitsentzügen, drei Straf- und Massnahmenvollzugseinrichtungen, vier Einrichtungen, die die ausländerrechtliche Administrativhaft vollziehen, eine forensisch-psychiatrische Einrichtung, vier Einrichtungen des Alters- und Pflegebereichs sowie zehn Bundesasylzentren. Zudem führte die Kommission dreizehn Gespräche mit den jeweils zuständigen Behörden. In diesen Gesprächen schilderte die Kommission ihre abschliessenden Feststellungen und diskutierte den Handlungsbedarf mit den Verantwortlichen.

2.5 Kantonspolizei

a. Kantonspolizei Schwyz

Im Juli besuchte die Kommission die Polizeiposten in Einsiedeln, Küssnacht, Lachen, Pfäffikon und Schwyz sowie das Sicherheitszentrum Biberbrugg im Kanton Schwyz. Die Kommission stellte positiv fest, dass mögli-

che Verletzungen, die inhaftierte Personen bei der Festnahme erleiden, zwingend dokumentiert werden müssen. Ebenso begrüsst sie, dass die Haftfähigkeit minderjähriger Personen immer von einer Ärztin oder einem Arzt erstellt werden muss. Sie bedauerte jedoch, dass es keine spezifischen Richtlinien für den Transport, die Fesselung, die körperliche Durchsuchung und die Begleitung von Minderjährigen gibt. In Anbetracht der besonderen Verletzlichkeit von Jugendlichen sollte systematisch sichergestellt werden, dass bei ihrer Vernehmung eine Anwältin oder ein Anwalt anwesend ist. Die Kommission begrüsst die Praxis der Kantonspolizei Schwyz, Fesseln bei inhaftierten Personen nur nach einer individuellen Risikobeurteilung einzusetzen. Sie bedauerte jedoch, dass inhaftierte Personen bei ihrer Verlegung in das kantonale Gefängnis auf Verlangen des Gefängnisses systematisch mit Handschellen auf dem Rücken gefesselt werden müssen. Ebenso bedauerte sie, dass das Gefängnis bei allen neu aufgenommenen Personen eine systematische Leibesvisitation durchführt. Die Kommission erinnerte daran, dass eine Leibesvisitation nur dann zulässig ist, wenn es ernsthafte und konkrete Hinweise auf eine Selbst- oder Fremdgefährdung gibt. Schliesslich betonte die Kommission, die Fixierung von Händen auf dem Rücken während des Transports sei zu vermeiden und auf Fesselungen während des Transports im Zellentransporter sei vollständig zu verzichten. Die Behörden haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

b. Kantonspolizei Freiburg

Die Kommission besuchte im September die Posten der Freiburger Kantonspolizei in Bulle, Romont, Freiburg-Pilettes und am Bahnhof Freiburg sowie das Gebäude der Sicherheitspolizei in Freiburg und die Einsatzzentren der Gendarmerie (*centres d'intervention*, CIG) in Granges-Paccot und Domdidier. Vor den Besuchen in den Polizeiposten begab sich die Delegation ins Zentralgefängnis, um dort mit inhaftierten Personen über ihre Erfahrungen mit der Kantonspolizei zu sprechen. Aus den Gesprächen mit der Leitung sowie Mitarbeitenden der Polizei konnte die Kommission auf Sensibilität für das Thema LGBTIQ+ und die Problematik des ethnischen Profiling schliessen. Sie empfahl, ethnisches Profiling ausdrücklich zu verbieten. Die materiellen Haftbedingungen in Polizeiposten, die über einen Zellentrakt verfügen, wurden für Aufenthalte von mehr als 24 Stunden als ungeeignet erachtet. Die Kommission bedauerte, dass in allen besuchten Zellentrakten die Zellen für vorläufige Festnahmen kein natürliches Licht erhielten. Deshalb beurteilte die Kommission eine Unterbringung in diesen Zellen für mehr als ein paar Stunden als äusserst problematisch. Sie stellte auch fest,

dass in den Zellen des CIG in Domdidier rund um die Uhr künstliches Licht brennt; sie empfahl, das Licht in der Nacht auszuschalten. Auch hatte keiner einen Spazierhof. Die Kommission kritisierte die Verwendung der sehr engen «*cellule de maintien*» für unruhige Personen. Sie empfahl, diese nur in Ausnahmesituationen einzusetzen, bis das medizinische Personal eingetroffen ist. Ebenso forderte sie, dass die Verwendung dieser Zellen dokumentiert werden müsse. Weiter empfahl sie, dass die in die Tische eingelassenen Metallringe, um die zu befragenden tatverdächtigen Personen mit Handschellen an den Tisch zu fesseln, entfernt werden. Sie empfahl auch bei Transporten in Zellenwagen vollständig auf Fesseln zu verzichten, und erinnerte daran, wie wichtig es ist, alternative und unabhängige Beschwerdemechanismen einzurichten, an die sich festgehaltene oder inhaftierte Personen im Falle von Misshandlungsvorwürfen wenden können.

2.6 Vollzugseinrichtungen

In der ersten Hälfte des Berichtsjahres konzentrierte sich die Kommission auf die Überprüfung der Gesundheitsversorgung in Einrichtungen, in denen Freiheitsstrafen vollstreckt werden, und knüpfte damit an ihre Aktivitäten im Jahr 2022 an. Die Kommission besuchte drei Einrichtungen, um festzustellen, ob die dort angebotene Gesundheitsversorgung internationalen und nationalen Standards entspricht.

a. Gefängnis Zürich

Bei ihrem Besuch im März im Gefängnis Zürich stellte die Kommission mit Zufriedenheit fest, dass im Rahmen der Untersuchungshaft der Gruppenvollzug eingeführt wurde, wodurch mehr soziale Kontakte zwischen den inhaftierten Personen ermöglicht werden. Auch andere positive Veränderungen wurden seit dem letzten Besuch im Jahr 2017 eingeführt: Für inhaftierte Männer wurden ein Fitnessraum und ein Musikzimmer eingerichtet, die Flure und einige Zellen wurden neu gestrichen und die Gemeinschaftsräume wurden gemüthlicher gestaltet. Die Kommission empfahl, den Gruppenvollzug auch abends und an Wochenenden zu ermöglichen. Disziplinararreste und Sicherheitsmassnahmen werden in denselben Zellen im Untergeschoss durchgeführt. Die Kommission beurteilte diese Praxis als problematisch und empfahl, für Disziplinararreste und Sicherheitsmassnahmen unterschiedliche Zellen zu verwenden, um diese sehr unterschiedlichen Massnahmen strikt voneinander zu trennen.

Von der medizinischen Versorgung erhielt die Kommission einen gemischten Eindruck. Die dafür vorgesehenen Räume waren angemessen ausgestattet, und innerhalb der ersten 24 Stunden fand routinemässig eine medizinische Eintrittsabklärung statt. Die medizinische Dokumentation war jedoch unvollständig, und das Justizvollzugspersonal hatte Zugang zu den medizinischen Akten der inhaftierten Personen, was das Patientengeheimnis verletzt. Zudem erfolgt die Verteilung von Medikamenten nicht ausschliesslich über das Gesundheitsfachpersonal. Die Kommission sah diese Praktiken als ungenügend an und empfahl, Massnahmen zu ergreifen, um die Vertraulichkeit zu gewährleisten. Schliesslich hat die Kommission erfahren, dass inhaftierte Personen, u. a. auch schwangere Frauen, bei Transporten zu externen medizinischen Untersuchungen systematisch an den Händen gefesselt werden. Die Kommission empfahl, bei Transporten zu einer externen medizinischen Untersuchung Fesselungen nur nach einer individuellen Risikoabschätzung anzuwenden. Sie empfahl zudem dringend, umgehend von der Fesselung schwangerer Frauen während des Transports abzusehen.

b. Prison de la Croisée

Im April besuchte die Kommission das Gefängnis de la Croisée im Kanton Waadt und stellte eine Belegungsrate von 140 Prozent fest. Die Überbelegung der Gefängnisse im Kanton bleibt aufgrund der negativen Auswirkungen auf die Lebensbedingungen in der Einrichtung ein Hauptkritikpunkt der Kommission. Die Kommission empfahl, mehr natürliches Licht in den Zellen zu ermöglichen, insbesondere in der Abteilung für Eintritte, in der Personen in Untersuchungshaft 23 Stunden am Tag in der Zelle eingeschlossen sind. Ebenso empfahl die Kommission, das Haftregime weniger restriktiv zu gestalten, indem die Zellen in der Abteilung «*unités de vie*» länger offengelassen werden, indem die Zeit, die Personen in Untersuchungshaft in den Zellen verbringen, verkürzt wird sowie durch die Schaffung von mehr Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten.

Die Kommission erhielt einen insgesamt positiven Eindruck von der Gesundheitsversorgung. Der medizinische Dienst der Einrichtung ist dem *Centre hospitalier universitaire vaudois* (CHUV) angegliedert und verfügt über eine angemessene Infrastruktur und ein medizinisches Team, das sieben Tage pro Woche in der psychiatrischen Abteilung der Einrichtung präsent ist. Die Kommission bewertete auch die Umsetzung der Epidemienverordnung positiv. Auch hier bedauerte die Kommission, dass inhaftierte

Personen bei Transporten zu externen medizinischen Untersuchungen oder Behandlungen an Händen und Füßen gefesselt werden, und empfahl, solche Fesselungen nur differenziert und nur nach einer individuellen Risikobewertung zu verwenden.

c. Prison de Porrentruy

Nach ihrem Besuch im jurassischen Gefängnis in Porrentruy im August wiederholte die Kommission ihre Empfehlung aus dem Jahr 2014, das Gefängnis zu schliessen, da es nicht den nationalen und internationalen Standards entspricht. Das Gefängnis befindet sich in einem mittelalterlichen Schloss und verfügt über keinen Spazierhof im Freien. Der tägliche Spaziergang wird in einem grossen Raum mit offenen Fenstern durchgeführt. Die Kommission erinnert daran, dass der Spaziergang im Freien stattfinden muss. Sie bedauerte auch, dass Personen in Untersuchungshaft mehr als 20 Stunden pro Tag in den Zellen eingeschlossen sind. Die Kommission stellte fest, dass die Kombination der verschiedenen problematischen materiellen Bedingungen im Gefängnis Porrentruy einer unmenschlichen Behandlung gemäss Artikel 3 EMRK gleichkommen. Im Anschluss an den Besuch fand im Februar 2024 ein Gespräch mit der zuständigen Regierungsrätin statt, an dem die materiellen Bedingungen im Gefängnis Porrentruy diskutiert wurden.

2.7 Forensische Psychiatrie

a. Zentrum Forensische Psychiatrie Stationär der Klinik für Forensische Psychiatrie der Psychiatrischen Dienste Aargau

Im Mai besuchte die Kommission zusammen mit Experten der österreichischen Volksanwaltschaft das Zentrum Forensische Psychiatrie Stationär der Klinik für Forensische Psychiatrie der Psychiatrischen Dienste Aargau. Die Kommission stellte mit Zufriedenheit fest, dass die Einrichtung über detaillierte und aktualisierte Behandlungspläne für alle Patientinnen und Patienten verfügte. Ausserdem lobte sie den engagierten und respektvollen Umgang der Mitarbeitenden mit den Patientinnen und Patienten der Klinik. Die Klinik ist in sechs Stationen unterteilt – die erste Station, KFP 1 genannt, dient als Akutstation und als Abklärungsstation v. a. für Personen im Massnahmenvollzug. Angesichts der hohen Sicherheitsstufe, der wenig Selbstbestimmung und Privatsphäre zulassenden Infrastruktur sowie den

eingeschränkten therapeutischen Angeboten und Beschäftigungsmöglichkeiten ist die Kommission der Ansicht, dass die materiellen Bedingungen in dieser Station für Langzeitaufenthalte nicht angemessen sind. Die Kommission erinnert auch daran, dass der Spazierhof gross genug sein sollte, um Bewegung zu ermöglichen, und ein Ort sein sollte, der zum Ausruhen und Erholen einlädt. Ebenso erachtete es die Kommission als problematisch, dass sich fürsorgerisch untergebrachte Personen in derselben Abteilung aufhalten, in der auch Personen im Straf- oder Massnahmenvollzug untergebracht sind. Die anderen Abteilungen der Klinik verfügen über grosse und helle Zimmer und eine allgemein freundlichere und weniger restriktive Atmosphäre. Die Kommission empfahl, minderjährige Patientinnen und Patienten nicht in der Klinik unterzubringen und nach anderen Unterbringungsmöglichkeiten zu suchen. Die Stellungnahme der Behörden steht noch aus.

2.8 Einrichtungen für ausländerrechtliche Administrativhaft

a. Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft der Justizvollzugsanstalt Realta

Bei ihrem Besuch in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft der Justizvollzugsanstalt Realta im Kanton Graubünden im September stellte die Kommission fest, dass die Haftbedingungen und das Haftregime aufgrund des stark gefängnisartigen Charakters der Einrichtung dem Wesen der Administrativhaft nicht Rechnung tragen. Die 16 Einzelzellen, die für die ersten maximal 96 Stunden einer ausländerrechtlichen Administrativhaft vorgesehen, sind dunkel und eng; die Fenster sind vergittert und lassen nur wenig natürliches Licht herein. Die Kommission begrüsst den freien Zugang zum Spazierhof während 12 Stunden, was den Öffnungszeiten der Zellen entspricht. Die Kommission monierte hingegen die fehlenden Möglichkeiten, Internet und eigene Mobiltelefone zu benutzen, sowie das Fehlen von Besuchsmöglichkeiten am Wochenende. Sie stellte zudem fest, dass die geringe Anzahl der in dieser Abteilung untergebrachten Personen und das Fehlen einer Betreuung durch soziale Dienste oder Seelsorge dazu beitragen, dass die inhaftierten Personen sich *de facto* in Einzelhaft befinden. Die Stellungnahme der Behörden steht noch aus.

b. Établissement de détention administrative de Favra

Die Kommission besuchte im Oktober die Administrativhaftanstalt Favra im Kanton Genf. Die Kommission ersuchte die zuständigen kantonalen Behörden um einen Termin um die Feststellungen mündlich vorzutragen.

c. Établissement concordataire de détention administrative de Frambois

Im Oktober besuchte die Kommission auch das Établissement concordataire de détention administrative de Frambois ausserhalb der Stadt Genf. Die Kommission ersuchte die zuständigen kantonalen Behörden um einen Termin um die Feststellungen mündlich vorzutragen.

d. Gefängnis Bässlergut

Im November besuchte die Kommission die Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft im Gefängnis Bässlergut in Basel. Auch hier weist die Infrastruktur Gefängnischarakter auf, obwohl die Abteilung in einem vom Strafvollzug getrennten Gebäude untergebracht ist: Die Zellenfenster sind vergittert, der Spazierhof von Mauern und Stacheldraht umgeben und die Gemeinschaftsräume karg gestaltet. Die Kommission begrüsst, dass seit ihrem letzten Besuch im Jahr 2017 die Öffnungszeiten der Zellen auf über zwölf Stunden und des Spazierhofes auf fast vier Stunden pro Tag verlängert wurden. Sie empfahl jedoch, einen flexibleren Zutritt zum Fitnessraum zu gewährleisten und den inhaftierten Personen weitere Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten. Die Kommission bedauerte auch den sehr eingeschränkten Internetzugang und empfahl, die Nutzung des eigenen Mobiltelefons zu erlauben. Ebenso empfahl sie, alle Aufenthalte in den Sicherheitszellen zwecks Nachvollziehbarkeit zu dokumentieren. Schliesslich erinnerte sie daran, dass die medizinische Untersuchung von inhaftierten Personen nur in Ausnahmefällen und bei schwerwiegenden sicherheitsrelevanten Fällen in Anwesenheit von Dritten stattfinden darf.

2.9 Bundesasylzentren

Die Kommission hatte in den Jahren 2021 und 2022 die Erfahrung gemacht, dass ihre Feststellungen aufgrund der starken Veränderung der Migrationsströme schnell überholt waren. Sie hat deshalb die Berichterstattung angepasst: Während in den Jahren davor die Feststellungen in einem Gesamtbericht zusammengefasst wurden, beziehen sich die Berichte nun auf Besuche in den Bundesasylzentren in einer Asylregion. Die Berichterstattung erfolgt somit zeitnaher, häufiger und die Empfehlungen sind auf einzelne oder mehrere Bundesasylzentren ausgerichtet. Auch diese Berichte werden mit der Stellungnahme des SEM auf der Website der NKVF veröffentlicht. Die Besuche in den Bundesasylzentren finden immer unangemeldet statt.

a. Bundesasylzentrum in Steckborn

Im März besuchte die Kommission das temporäre Bundesasylzentrum in der Zivilschutzanlage Bühl in der Gemeinde Steckborn im Kanton Thurgau. Sie begrüßte, dass den asylsuchenden Personen in einer Art Kleiderladen in der Unterkunft genügend Kleider für alle Jahreszeiten zur Verfügung standen. Auch Babynahrung für Neugeborene war vorhanden. Für die Ernährung der Kleinkinder bestand jedoch mangelnde Flexibilität, da sie einzig das gleiche Essen wie Erwachsene bekamen. Die Kritik der Kommission konzentrierte sich auf die Infrastruktur der Einrichtung. Wie in einer Zivilschutzanlage üblich, gibt es kein Tageslicht, und die meisten Schlafräume wie auch die Duschen, der Speisesaal und andere Gemeinschaftsräume sind nicht klar voneinander getrennt, was die Privatsphäre der asylsuchenden Personen beeinträchtigt und kaum Rückzugsmöglichkeiten bietet. Besonders problematisch war die Unterbringung von Personen unterschiedlichen Geschlechts und von Familien mit Kindern. Frauen und Mädchen mussten auf dem Weg zu den Toiletten, auch nachts, einen Gemeinschaftsraum durchqueren, in dem sich vorwiegend Männer aufhielten. Die Kommission beurteilte die Wohnverhältnisse als nicht kindgerecht, da es an Tageslicht fehlte, die Räumlichkeiten beengt waren und es keine Rückzugs- und Spielmöglichkeiten für Kinder gab. Die Kommission wies deshalb darauf hin, dass unterirdische Unterkünfte aus menschenrechtlicher Sicht problematisch sind. Sie sind nur für kurze Aufenthalte angemessen und für besonders vulnerable Personen und für Kinder immer ungeeignet.

b. Bundesasylzentrum in Provence (Kaserne Les Rochat)

Im März besuchte die Kommission auch das temporäre Bundesasylzentrum in der Kaserne Les Rochat in der Gemeinde Provence im Kanton Waadt. In der Unterkunft waren ausschliesslich unbegleitete männliche Jugendliche untergebracht, die älter als 16 Jahre waren und als «selbstständig» eingeschätzt wurden. Eine Reihe von Aktivitäten wie Cricket, Fussballspielen oder Arbeiten in einer Werkstatt unter Anleitung eines Schreiners gaben den Jugendlichen trotz reduzierter Betreuung ohne sozialpädagogisches Personal eine gewisse Tagesstruktur. Auch standen den Jugendlichen genügend Kleider zur Verfügung. In Ihrem Schreiben betonte die Kommission gegenüber dem SEM, dass gemäss der UNO-Kinderrechtskonvention (UNO-KRK) alle Menschen bis zum Alter von 18 Jahren als Kinder gelten und dass die Rechte der Konvention für alle Kinder unabhängig von ihrem Alter gelten. Sie kritisierte die Unterscheidung zwischen «selbstständigen» und «unselbstständigen» Jugendlichen als nicht mit der UNO-Kinderrechtskonvention vereinbar. Zudem gab es Hinweise darauf, dass sich unter den als «selbstständig» eingestufteten Jugendlichen mindestens zehn Betroffene von Menschenhandel und physischer, psychischer oder sexualisierter Gewalt befanden. Die Identifizierung von besonders vulnerablen Jugendlichen unter den über 16-Jährigen hatte somit nicht funktioniert. Im Kontrast zu Aussagen von Mitarbeitenden, es gebe im Bundesasylzentrum wenig Gewalt, stellte die Kommission fest, dass es zu Massenschlägereien unter den Jugendlichen gekommen war. Zudem gaben fast alle Jugendlichen, mit denen sich die Delegation unterhalten hat, von sich aus an, dass sich zwei bestimmte Sicherheitsangestellte ihnen gegenüber aggressiv verhalten hätten. Unklar war aufgrund der erhaltenen Informationen die Nutzung der mit Betten ausgestatteten Räume bei der Loge. Die Kommission wies darauf hin, dass deren Nutzung klar geregelt und auf die kurzfristige Unterbringung von Jugendlichen beschränkt werden müsse, die sonst aufgrund ihrer Angetrunkenheit oder aus anderen Gründen das Zusammenleben im Bundesasylzentrum erheblich stören würden. Eine Nutzung als Sicherheitsraum sei unzulässig, betonte die Kommission.

c. Bundesasylzentren in Basel (Bonergasse und Schäferweg) und in Aesch

An zwei Tagen im Mai besuchte die Kommission die temporären Bundesasylzentren in den Zivilschutzanlagen Bonergasse und Schäferweg in

der Stadt Basel sowie in der Zivilschutzanlage der Gemeinde Aesch im Kanton Basel-Landschaft. Die Kommission begrüsst, dass die asylsuchenden Personen in den Zivilschutzanlagen Bonergasse und Schäferweg in der Kleiderboutique des Bundesasylzentrums Basel Kleider aussuchen, anprobieren und beziehen konnten. Die Kommission nahm erfreut zur Kenntnis, dass in den besuchten Zivilschutzanlagen Getränke und Lebensmittel, die in Gläsern, Dosen oder Büchsen gekauft wurden, in Plastikbehälter umgefüllt und in die Unterkunft mitgenommen werden konnten. Als problematisch erachtete die Kommission den Umgang mit der Auskunftspflicht gegenüber der NKVF. Die Mitarbeitenden des SEM standen der Delegation jederzeit für Auskünfte zur Verfügung und gewährten Einblick in alle gewünschten Dokumente. Die Sicherheitsmitarbeitenden standen der Delegation jedoch nicht für Gespräche zur Verfügung. Sie beriefen sich auf die Verschwiegenheitspflicht im Arbeitsvertrag. Die Kommission kritisierte dies im Schreiben an das SEM und verwies auf Artikel 8 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die NKVF und auf das Fakultativprotokoll zur UNO-Konvention gegen Folter, die es ihr erlauben, vertrauliche Gespräche mit allen Personen zu führen, die über relevante Informationen verfügen könnten. Ebenso stellte die Kommission fest, dass Informationen über zwei Verdachtsfälle von unzulässiger Gewalt von Sicherheitsmitarbeitenden gegenüber asylsuchenden Personen nicht an das SEM weitergeleitet worden waren. Besorgniserregend ist auch, dass in einem Fall keine Berichte von Mitarbeitenden und im anderen Fall nur von Sicherheitsmitarbeitenden und nicht von einer ebenfalls anwesenden Betreuungsperson verfasst wurden. Die Kommission empfahl dem SEM dringend, die Vorfälle intern zu untersuchen. Zudem wurden Mängel in der Betreuung unbegleiteter asylsuchender Minderjährigen im Bundesasylzentrum Aesch festgestellt: Es fehlte an sozialpädagogischen Mitarbeitenden, der Deutschunterricht fand nur sporadisch statt und es gab kaum weitere Aktivitäten. Die Kommission wies auch darauf hin, dass unterirdische Unterkünfte ohne Tageslicht aus menschenrechtlicher Sicht problematisch und nur für kurze Aufenthalte angemessen sind; für besonders vulnerable Personen und Kinder sind sie immer ungeeignet.

d. Bundesasylzentren in der Asylregion Tessin und Zentralschweiz

Ab September besuchte die Kommission alle Unterkünfte in der Asylregion Tessin und Zentralschweiz: im September die Unterkünfte in Chiasso (Unterkunft Via Motta 1b und Unterkunft Via Motta 7–11) sowie in Ba-

lerna, im Oktober die Unterkunft in Emmen, im Dezember in Eigenthal sowie im Januar 2024 die Unterkunft auf dem Glaubenberg. Die Feststellungen der Kommission wurden in einem Bericht zusammengefasst. Die somatische Erstversorgung durch Pflegefachpersonen des Gesundheitsdienstes vor Ort funktionierte in diesen Bundesasylzentren in der Regel gut. Positiv fiel der Kommission auch auf, dass schulpflichtige Kinder in den Unterkünften mit Schulangebot die engagierten Lehrerinnen und Lehrer lobten.

Besonders besorgt zeigte sich die Kommission jedoch über den maroden und abbruchreifen Zustand der Unterkunft in der Via Motta 7–11 im Bahnhof Chiasso. Sie empfahl dem SEM, ab sofort keine Kinder und besonders vulnerable Personen mehr in dieser Unterkunft unterzubringen und diese so schnell wie möglich zu schliessen. Die Kommission hat in der Zwischenzeit zur Kenntnis genommen, dass die Unterkunft auf Ende 2023 geschlossen wurde. In Emmen schliefen und assen bis zu 200 asylsuchende Personen in einer einzigen Halle. Gleichzeitig fehlten Gemeinschafts- und Rückzugsräume. Die Kommission empfahl dem SEM, wenn immer möglich auf die Unterbringung von asylsuchenden Personen in Mehrzweckhallen zu verzichten; falls eine solche Unterbringung unumgänglich sein sollte, müsse die Unterbringungsdauer so kurz wie möglich sein und es dürfen keine Kinder und anderen besonders vulnerablen Personen dort untergebracht werden. Für Babys gab es in dieser Asylregion ein ausreichendes und angemessenes Nahrungsangebot. Es fehlte jedoch ein adäquates Nahrungsangebot für Kleinkinder. Dies führte gemäss den erhaltenen Informationen dazu, dass viele Kinder das Essen verweigerten und es teilweise zu Fällen von Mangelernährung kam. Die Kommission empfahl dem SEM und den Betreuungsunternehmen, ein adäquates Verpflegungsangebot für Kleinkinder sicherzustellen. In einigen Bundesasylzentren war das Kleiderangebot vielfältig, in anderen war das Angebot ungenügend, und die Auswahl wurde oft von Mitarbeitenden getroffen. Die Kommission empfahl dem SEM und den Betreuungsunternehmen, dafür zu sorgen, dass in allen Unterkünften genügend Kleider vorhanden sind und dass asylsuchende Personen Kleider und Schuhe in einem Kleiderladen selber auswählen können.

Physische Gewalt unter asylsuchenden Personen wurde vor allem in den Unterkünften Balerna, Chiasso (beide Unterkünfte) und auf dem Glaubenberg gemeldet. Die Kommission kritisierte aufgrund zahlreicher Rückmeldungen von asylsuchenden Personen, dass insbesondere in den Unter-

künften im Tessin die Sicherheitsmitarbeitenden bei Konflikten nicht frühzeitig deeskalierend eingriffen oder Gewaltpräventionsbetreuende beizogen, sondern erst, nachdem es bereits zu physischer Gewalt gekommen war. In den Unterkünften Balerna, Chiasso (Via Motta 1b und Via Motta 7–11) und Eigenthal wurden Fälle von sexualisierter Gewalt von asylsuchenden Personen gegenüber anderen asylsuchenden Personen gemeldet und dokumentiert, was von der Kommission positiv gewürdigt wurde; es bedeutet, dass sexualisierte Gewalt von den Mitarbeitenden erkannt wird. Anlässlich des Besuchs stellte die Kommission aber auch fest, dass einige asylsuchende Personen aufgrund von Einschüchterungen, Angst vor Repressalien und Furcht vor negativen Auswirkungen auf das Asylverfahren zögerten, Vorfälle von sexualisierter Gewalt zu melden. Sie empfahl dem SEM und den Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen, die Betroffenen aktiv aufzufordern, Fälle von sexualisierter Gewalt zu melden, und zu kommunizieren, dass eine Meldung keinen Einfluss auf das Asylverfahren hat.

2.10 Alters- und Pflegeheime

a. Gesundheitszentrum für das Alter Laubegg

Die Kommission besuchte im Januar das Gesundheitszentrum für das Alter Laubegg in der Stadt Zürich. Das Zentrum beherbergte gemäss erhaltenen Unterlagen überdurchschnittlich viele Bewohnende mit wenig Betreuungsbedarf. Am Tag des Besuches lebten aber auch Menschen mit einer demenziellen Entwicklung im Zentrum. Das Zentrum führt keine geschlossene Abteilung für Personen mit Demenz. Die Kommission begrüsste die spezifischen Richtlinien für bewegungseinschränkende Massnahmen sowie die starke Sensibilisierung der Mitarbeitenden für diese Thematik. Sie empfahl jedoch, das Formular zur Anordnung der bewegungseinschränkenden Massnahmen mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Ebenso empfahl sie, das Konzept zum Umgang mit demenzkranken Bewohnenden systematisch umzusetzen und die Mitarbeitenden in diesem Bereich weiterzubilden. Ein weiterer thematischer Schwerpunkt des Besuchs war das Beschwerdemanagement. Die Kommission begrüsste es, dass die Bewohnenden beim Eintritt ein Dokument der Stadt Zürich erhalten, in dem der interne und der externe Beschwerdeweg präzisiert werden. Dieses Dokument ist auch im Eingangsbereich aufgelegt. Allerdings ist das Beschwerdeformular in Papierform nur auf Anfrage an der Rezep-

tion erhältlich. Die Kommission empfahl daher, das Beschwerdeformular im Eingangsbereich aufzulegen sowie die Beschwerden und ergriffenen Massnahmen zu dokumentieren. Schliesslich erinnerte die Kommission daran, dass alle Bewohnende, auch weniger mobile und jene ohne Angehörige, motiviert werden sollten, mindestens eine Stunde pro Tag an der frischen Luft in Begleitung zu spazieren oder sich aufzuhalten.

b. Home Les Tilleuls

Beim Besuch der Kommission im Alters- und Pflegeheim Les Tilleuls in Monthey im Kanton Wallis im März befand sich ein Teil des Pflegeheims im Umbau. Es besteht aus alten und modernen Gebäuden, wobei die Anordnung zu einer gewissen Desorientierung von Bewohnenden und Besuchenden beitragen kann. Das Pflegeheim führt keine geschlossene Abteilung und fördert die Einbeziehung von demenzkranken Personen nach einem eigenen Integrationsmodell. Die Kommission begrüsst die starke Sensibilisierung der Mitarbeitenden und der Leitung für die Thematik der bewegungseinschränkenden Massnahmen. Jeder Einsatz einer solchen Massnahme wird stets im Teamkolloquium besprochen und regelmässig neu überprüft. Die bewegungseinschränkenden Massnahmen werden ausführlich dokumentiert, und die Betroffenen bzw. ihre Angehörigen werden systematisch über die Rechtsmittel informiert. Die Einrichtung verfügt über eine Ethik-Charta, in der die Thematik der Gewaltprävention erwähnt wird. Die Kommission erinnerte jedoch daran, wie wichtig es ist, zu definieren, welche Verhaltensweisen den Bewohnenden schaden könnten.

c. Pflegezentrum Bauma

Die Kommission besuchte im April und im Juni das Pflegezentrum Bauma im Kanton Zürich. Das Pflegezentrum hat sich auf die Langzeitbetreuung von erwachsenen Personen mit stark chronifizierten psychiatrischen Erkrankungen spezialisiert, die häufig mit zusätzlichen körperlichen Erkrankungen verbunden sind und somit eine zusätzliche Pflege erfordern. Das Zentrum nimmt sowohl Bewohnerinnen und Bewohner ohne zivil- oder strafrechtliche Massnahme als auch Bewohnerinnen und Bewohner mit einer solchen Massnahme auf. Diese unterschiedlichen Eintrittsgründe führen zu rechtlich schwierigen Abgrenzungsfragen. Das Zentrum hinterliess der Kommission in den Bereichen medizinische und pflegerische Versorgung sowie Personal einen positiven Eindruck. Die Kommission stellte fest, dass das Pflegezentrum mit Fachpersonal sehr gut dotiert ist. Aller-

dings beurteilt die Kommission die engen Räumlichkeiten und die Aussenbereiche als problematisch, da sie kaum Bewegungsmöglichkeiten bieten. Dies hat insbesondere auf die Bewohnenden mit einer Verwahrung nach Artikel 64 StGB negative Auswirkungen, weshalb die Kommission die Vollzugsbedingungen der verwahrten Personen als nicht menschenrechtskonform einstuft. Aufgrund der besonderen strategischen Ausrichtung des Pflegezentrums und der Zusammensetzung der Bewohnenden wird ein strenges Sicherheitsdispositiv umgesetzt. Die Kommission erhielt die Rückmeldung, dass sich die Umsetzung des Sicherheitsdispositivs belastend auf die Bewohnenden auswirken kann. Die Kommission erinnert daran, dass insbesondere für Bewohnende mit einer Fürsorgerischen Unterbringung die medizinischen Bedürfnisse mit einem Minimum an persönlichen Einschränkungen gedeckt werden müssen.

d. Seniorenzentrum Cadonau

Das Zentrum im Kanton Graubünden, das die Kommission im Juli besuchte, verfügt über ein modernes Gebäude mit grossen und hellen Räumen. Es wendet sowohl segregative als auch integrative Modelle der Demenzbetreuung an. Zu diesem Zweck verfügt es insbesondere über zwei geschlossene Abteilungen, die durch einen leicht zugänglichen und speziell für Menschen mit Demenz konzipierten Garten verbunden sind. Die Kommission begrüsst, dass das Zentrum über eine Richtlinie für bewegungseinschränkende Massnahmen verfügt, stellte jedoch verschiedene Mängel bei deren Umsetzung fest: Die Person, die die Massnahme anordnet, war in den Dokumenten nicht eindeutig identifizierbar, und der Entscheidungsprozess, der zur Anordnung einer solchen Massnahme führte, war nicht klar dokumentiert. Auch fehlten Hinweise zur Rechtsmittelbelehrung. Die Kommission erinnerte daran, dass die Dokumentation vollständig und verständlich sein muss, Angaben zur Rechtsmittelbelehrung eingefügt werden müssen und dass immer eine Ärztin beziehungsweise ein Arzt in den Entscheidungsprozess einbezogen werden sollte. Die Kommission erachtete auch die Anzahl der Bewohnenden mit Dekubitus als problematisch und empfahl, das Konzept zur Dekubitusprävention besser umzusetzen. Dieses Konzept enthält eine umfassende Liste der zu ergreifenden Massnahmen. Schliesslich begrüsst die Kommission die Tatsache, dass das Zentrum über ein Konzept zur Gewaltprävention verfügt. Allerdings hatte sie bei ihrem Besuch den Eindruck, dass die Mitarbeitenden je nach Hierarchiestufe das Konzept unterschiedlich gut kannten.

2.11 Stellungnahmen

Die Kommission verfasste zwei Stellungnahmen an die Bundesbehörden. Der Untersuchungsbericht Oberholzer hatte im Jahre 2021 Lücken bei der gesetzlichen Grundlage von gewissen Handlungsweisen in den Bundesasylzentren hervorgehoben. Der Bericht legte dem SEM unter anderem nahe, die Anwendung Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen zu regeln. Daher entwarf das SEM eine Vorlage für eine entsprechende Teilrevision des Asylgesetzes (AsylG). Die Kommission äusserte sich in ihrer Stellungnahme zur Vorlage zu den Themen körperliche Durchsuchungen (neu Artikel 9 AsylG), Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeiliche Massnahmen (neu Artikel 25 Abs. 2 und 3 AsylG), Disziplinar massnahmen (neu Artikel 25 lit. a AsylG), vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Sicherheitsraum, neu Art 25 lit. b AsylG) und Übertragung von Sicherheitsaufgaben an private Sicherheitsunternehmen (neu Artikel 25 lit. c AsylG).

In einer weiteren Stellungnahme hob die Kommission die Wichtigkeit einer Regulierung von Foltergütern hervor, wie dies im neuen Bundesgesetz über den Handel mit Foltergütern (Foltergütergesetz, FGG) vorgeschlagen wird.

Die Kommission nahm auch Stellung zum achten Staatenbericht der Schweiz, der an der 77. Session des UNO-Ausschuss gegen Folter (CAT) im Juli diskutiert wurde (siehe Kapitel 3.4.). Ebenso schrieb die Kommission einen Beitrag zum Bericht der UNO-Sonderberichterstatterin für Folter für die 55. Sitzung des UNO-Menschenrechtsrates. Thema des Beitrages waren gute Praktiken im Umgang mit vulnerablen Personen im Justizvollzug und in der Polizeihaft.

Kontakte

3

Dialog und Vernetzung bilden eine wichtige Grundlage der präventiven Arbeit der NKVF. Im Berichtsjahr wurde die Beratungstätigkeit zuhänden von Parlamentarischen Kommissionen verstärkt. Auf internationaler Ebene empfing die NKVF im November ihre Amtskolleginnen und Amtskollegen aus Deutschland und Österreich zum alljährlichen Austausch der deutschsprachigen Nationalen Präventionsmechanismen (NPMs) sowie andere NPMs zu bilateralen Austauschtreffen. Zudem beantwortete die Geschäftsstelle 76 Anfragen von Einzelpersonen.

3.1 Migration

Die Kommission wurde im letzten Jahr zweimal von einer parlamentarischen Kommission zu migrationsrechtlichen Themen angehört. Im Februar lud die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) die NKVF ein, um sich über den Handlungsbedarf im Bereich des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings zu informieren. Im August war die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) an der Einschätzung der Kommission zur Unterbringung und Betreuung in den Bundesasylzentren interessiert.

Im Bereich der Migration tauschten sich die Kommission und die Geschäftsstelle regelmässig mit Vertreterinnen und Vertretern des Staatssekretariates für Migration (SEM) aus. Unter anderem fand im Juli ein Treffen zwischen dem Vizedirektor für den Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit und der neuen Präsidentin der NKVF statt. Durch die Besuche in den Bundesasylzentren bestand ein regelmässiger Kontakt mit dem Direktionsbereich Asyl des SEM. Ein weiterer Austausch fand im April im Rahmen des Forums Migration statt (siehe Kapitel 2.1.).

Die Geschäftsstelle war auch in Kontakt mit dem UNO-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) und mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), zum Beispiel in Bezug auf die Änderung und Erweiterung um neue Artikel des Asylgesetzes (AsylG, siehe Kapitel 2.11). Ebenso beteiligte sich die Geschäftsstelle an den von der Plattform Zivilgesellschaft in den Bundesasylzentren (ZIAB) organisierten Austauschen zu aktuellen Themen rund um die Bundesasylzentren. Der Austausch mit anderen Akteuren, die die Situation in den Bundesasylzentren kennen, ist für die Kommission wichtig, um ihre eigenen Feststellungen zu ergänzen.

Ebenso stand die Geschäftsstelle mit der Geschäftsstelle und dem Präsidium der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) im regelmässigen Austausch zu aktuellen migrationsrechtlichen Fragen.

Im Rahmen der menschenrechtlichen Beobachtung der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg stand die Kommission in Kontakt mit dem Direktionsbereich Internationales des Staatssekretariates für Migration (SEM), insbesondere mit der Abteilung Rückkehr. Ende März traf sich eine Delegation der Kommission mit dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug des EJPD. Dieser Fachausschuss ist beauftragt, zu den Berichten der Kommission zu den zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg Stellung zu nehmen. Die Anwesenden diskutierten die Feststellungen und Empfehlungen der Kommission zur Einhaltung der menschenrechtlichen Vorgaben bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg. Die Geschäftsstelle stand im Laufe des Jahres zudem auch in regelmässigem Kontakt mit einzelnen Vertreterinnen und Vertretern des Fachausschusses und mit den kantonalen Polizeikörpern, um einzelne beobachtete Sachverhalte bei zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufen 2, 3 und 4 zu klären. Die Präsidentin der Kommission und eine wissenschaftliche Mitarbeiterin trafen sich auch zum bilateralen Gespräch mit den zuständigen Vertretern der Kantonspolizeien Aargau und Thurgau, um die Vorgehensweise bei zwangsweisen Rückführungen der Vollzugsstufe 4 zu diskutieren. Die Kommission sieht im direkten Dialog eine Möglichkeit, ihre Kritik konstruktiv mit den zuständigen Polizistinnen und Polizisten zu diskutieren und gleichzeitig auch die Sichtweise der jeweiligen Kantonspolizei zu verstehen. Ebenso war die Kommission mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der OSEARA AG, die für die medizinische Begleitung verantwortlich ist, im Kontakt.

Weiter referierten Kommissionsmitglieder an Weiterbildungen für polizeiliche Begleitpersonen in Genf und Kreuzlingen und stellten die Vorgehensweise bei der menschenrechtlichen Beobachtung von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg vor. Im November stellten die Präsidentin und Vertreterinnen der Geschäftsstelle an der jährlichen Weiterbildung der Equipenleiterinnen und -leiter plus von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg der kantonalen Polizeikörpern die internationalen menschenrechtlichen Standards vor, die im Bereich der Rückführung relevant sind. Anhand von Praxisbeispielen diskutierten die anwesenden Equipenleiterinnen und -leiter plus sowie Vertreterinnen und Vertreter des SEM die Anwendung dieser Standards. Der direkte Aus-

tausch ist weiterhin konstruktiv und bereichernd, da die Feststellungen und Empfehlungen der Kommission in diesem Bereich fundiert diskutiert und erklärt werden können.

3.2 Justizvollzug im Allgemeinen und Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug im Besonderen

Die Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) luden im April und September zu Runden Tischen zur Gesundheitsversorgung im Justizvollzug ein. Ein weiterer Austausch mit Mitarbeitenden des SKJV ergab sich durch die Teilnahme von Kommissionsmitgliedern an der Jahreskonferenz des SKJV zum Thema «Wie (a)sozial ist Justizvollzug?» im November.

Im Mai wurde die Kommission eingeladen, ihre Feststellungen und den daraus folgenden Handlungsbedarf an der 12. Europäischen Konferenz zur Gesundheitsförderung in Haft zum Thema «Äquivalenzprinzip im Faktencheck» in Murten vorzustellen. Diese Einladung erachtet die Kommission als weiteres Zeichen dafür, dass ihre beiden Gesamtberichte zum Thema Gesundheitsversorgung im Justizvollzug von den einschlägigen Fachpersonen geschätzt werden.

Im Bezug auf die Besuche zur Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug stand die Kommission im Austausch mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), im Besonderen mit der Abteilung Übertragbare Krankheiten.

Im Mai luden der zuständige Genfer Regierungsrat und im Dezember nach den kantonalen Wahlen auch die neue Regierungsrätin kantonale und nationale Menschenrechtsorganisationen ein, um im Rahmen der *Commission consultative sur les droits humains* über aktuelle Entwicklungen im Bereich Polizeihaft und strafrechtlicher Vollzug im Kanton Genf zu diskutieren. Die ausländerrechtliche Administrativhaft bildete aufgrund der aktuellen Urteile des kantonalen Gerichtes (*Tribunal administratif de première instance du canton de Genève*) einen weiteren thematischen Schwerpunkt. An den Treffen nahmen jeweils ein Kommissionsmitglied bzw. eine Vertreterin der Geschäftsstelle teil.

Im April nahm schliesslich ein Kommissionsmitglied an einer Podiumsdiskussion zum Thema Untersuchungshaft teil. Die Diskussion wurde im Rahmen der zweitägigen Tagung der Vereinigung Freiheitsentzug Schweiz (FES) in Ermatingen im Kanton Thurgau organisiert.

3.3 Alters- und Pflegeheime

Im September fand die dritte Sitzung der Begleitgruppe «Alters- und Pflegeheime» statt. Diese Begleitgruppe setzt sich aus Fachpersonen aus den Bereichen Altersinstitutionen, Behinderteninstitutionen, der Beschwerdestelle für Bewohnende sowie aus dem Bereich der Ethik zusammen. Sie agiert als *sounding board* für die Kommission und ist von zentraler Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Empfehlungen der Kommission in diesem Bereich pragmatisch und umsetzbar sind. Unter anderem konnten etwa Fragen zur Anordnung von bewegungseinschränkenden Massnahmen fundiert und praxisorientiert diskutiert werden.

3.4 Menschenrechtsgremien

a. Vereinte Nationen (UNO)

Auch in diesem Jahr tauschte sich die Kommission mit Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen in Genf aus. Hierzu zählt die Diskussion des achten Staatenberichtes der Schweiz während der 77. Session des UNO-Ausschuss gegen Folter (CAT) im Juli im Palais Wilson in Genf, bei der die Präsidentin und die Geschäftsführerin die aktuell wichtigsten Fragestellungen zur Einhaltung der Menschenrechte im Bereich des Freiheitsentzuges vorstellten. Im Themenbereich Migration lag der Fokus auf der Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten asylsuchenden Minderjährigen in den Bundesasylzentren und der verhältnismässigen Anwendung von Zwangsmassnahmen bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg. Zudem machte die Kommission den Antifolterausschuss auf die Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) aufmerksam. Nach dieser Empfehlung untersteht die NKVF dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ). Würde die Empfehlung umgesetzt, würde dies die Vertraulichkeit der Arbeit der NKVF untergraben. Der Antifolterausschuss erachtete die Empfehlung als höchst problematisch. Die Vertreterinnen der Kommission wurden

ihrerseits unter anderem zur finanziellen Situation der Kommission befragt. Der Ausschuss wollte wissen, ob die jährliche Finanzierung der NKVF es dieser erlaube, ihr Mandat umfassend zu erfüllen. Die Kommission verneinte dies. Weiter waren die UNO-Experten an der Umsetzung der Empfehlungen der NKVF interessiert (vergleiche CAT/C/CHE/CO/8.)

Im Oktober tauschte sich eine Delegation der Kommission mit der Präsidentin des Unterausschusses der UNO zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SPT) in einer Online-Sitzung aus. Fokus des Austausches war der Stand der Dinge rund viereinhalb Jahre nach dem Besuch des SPT in der Schweiz (vergleiche CAT/OP/CHE/RONPM/R.1).

b. Nationale Präventionsmechanismen (NPM)

Was sind unsere grössten Herausforderungen, und wie gehen wir mit ihnen um? Diese Fragen wurden mit verschiedenen anderen Nationalen Präventionsmechanismen diskutiert. Im März empfing die Kommission Vertreterinnen und Vertreter des Nationalen Präventionsmechanismus der Malediven in der Geschäftsstelle in Bern. In den Malediven ist der Nationale Präventionsmechanismus der nationalen Menschenrechtsinstitution (*Human Rights Commission of the Maldives*, HRCM) angegliedert. Fokus des eintägigen Austausches waren die geschlechterspezifischen Bedürfnisse von Frauen bei der Gesundheitsversorgung im Strafvollzug. Im Fokus der Diskussionen stand auch die Sicherstellung einer regelmässigen und effektiven Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen durch die Behörden.

Im Juni diskutierte die Kommission mit Vertreterinnen und Vertretern des NPM der Kapverden u. a. die Herausforderungen in der Umsetzung des Fakultativprotokolls der UNO-Konvention zur Verhütung von Folter (OP-CAT). Auch auf den Kapverden ist der Nationale Präventionsmechanismus der Nationalen Menschenrechtskommission (*Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania*) angegliedert. Weiterer inhaltlicher Schwerpunkt war wiederum die Gesundheitsversorgung im Justivollzug. Auch wenn sich diese beiden Inselstaaten politisch, geographisch und in ihrem sozialen Gefüge stark von der Schweiz unterscheiden, stellen sich den NPM interessanterweise ähnliche Herausforderungen.

Im November lud die NKVF ihre deutschen und österreichischen Partnerorganisationen turnusgemäss zum jährlichen Austausch der deutsch-

sprachigen NPMs nach Bern ein. Schwerpunktthemen des Treffens waren die menschenrechtliche Beobachtung zwangsweiser Rückführungen auf dem Luftweg, die menschenrechtlichen Problematiken von geschlossenen Abteilungen in Alters- und Pflegeheimen sowie die psychiatrische Grundversorgung im Strafvollzug. Hierzu lud die Kommission zwei psychiatrische Fachpersonen aus den Kantonen Basel-Stadt und Zürich ein. Diese schilderten die täglichen Herausforderungen in ihren Einrichtungen und bereits eingeleitete Lösungsansätze, um Personen mit psychischen Problemen im Strafvollzug gerecht zu werden.

Wenige Tagen später luden die Menschenrechtsinstitution der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (ODIHR), der Europarat (CoE) sowie die *Association pour la Prévention de la Torture* (APT) zum jährlichen Treffen der Nationalen Präventionsmechanismen und der zivilgesellschaftlichen Organisationen der OSZE-Region zum Thema «*Joining forces to prevent torture and other ill-treatment*» nach Kopenhagen ein. Die Kommission war an diesem Treffen mit einer Person vertreten. Thematische Schwerpunkte des zweitägigen Treffens waren die psychiatrische Versorgung und der Umgang mit vulnerablen Gruppen im Justizvollzug. Es wurde unter anderem darüber diskutiert, wie Menschenrechtsbeobachterinnen und -beobachter mit herausfordernden Situationen umgehen. Eine Teilnehmerin meinte, dass das Mandat der Nationalen Präventionsmechanismen, regelmässig alle Orte zu besuchen, an denen Freiheitsentzug stattfindet oder stattfinden kann, bereits eine Herausforderung an sich sei. Das Mandat der Nationalen Präventionsmechanismen ist zu breit, um realistisch umgesetzt zu werden. Es erfordert eine Prioritätensetzung, die bereits einen Stressfaktor darstellen kann, da entschieden werden muss, welcher vulnerablen Gruppe weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird.

c. Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI)

Von Januar bis Mai nahmen die Präsidentin und die Geschäftsführerin an zahlreichen Sitzungen der Arbeitsgruppe zur Schaffung der Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) teil. Die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) wurde an der Gründungsversammlung am 23. Mai gegründet. Im November traf sich die Geschäftsführerin in Freiburg zum multilateralen Austausch Ausserparlamentarischer Kommissionen (EKF, EKM, EKR und EKKJ) mit dem Vorstand der SMRI.

3.5 Kontakte mit betroffenen Personen, Angehörigen und Anwältinnen und Anwälten

Die Geschäftsstelle beantwortet regelmässig Fragen und Anliegen von inhaftierten oder asylsuchenden Personen, ihren Angehörigen oder ihren Anwältinnen und Anwälten. Die NKVF ist keine Ombudsstelle und hat somit grundsätzlich kein Mandat, Beschwerden von Einzelpersonen nachzugehen. Hinweise auf Missstände aus Schreiben und Anrufen von betroffenen Personen oder deren Angehörigen können aber die Aufmerksamkeit der Kommission auf bestimmte Problembereiche lenken und sind somit von erheblicher Relevanz. Zudem werden diese Hinweise bei der jährlichen Besuchsplanung und Festlegung der inhaltlichen Schwerpunkte berücksichtigt. Bei Hinweisen auf gravierende Missstände nimmt die Geschäftsstelle Kontakt mit den zuständigen Behörden auf oder kann eine andere Massnahme beschliessen.

3.6 Weitere Kontakte

Im März nahm die Präsidentin der NKVF an einer vom Politforum Bern organisierten Podiumsdiskussion zum Thema «Folter und Demokratie» teil.

Die NKVF im Überblick

4

Die NKVF besteht aus zwölf vom Bundesrat gewählten Mitgliedern. Eine permanente Geschäftsstelle unterstützt die Mitglieder in der Ausübung ihrer Funktion. Die finanziell und personell schwache Ausstattung der NKVF wird auf internationaler Ebene immer wieder kritisiert. Die praktischen Möglichkeiten der Kommission zur Erfüllung ihres Mandates bleiben in der Tat eingeschränkt.

4.1 Kommission

Die Kommissionsmitglieder bestimmen die Strategie, die Jahresplanung und die Position der Kommission zu menschenrechtlichen Fragen. Der breite fachliche Hintergrund der Kommissionsmitglieder, wie z. B. Menschenrechte, Justiz, Straf- und Massnahmenvollzug, Medizin, Psychiatrie, Kindes- und Erwachsenenschutz und Polizei entspricht den zahlreichen in diesem Bericht beschriebenen Themenfelder der NKVF.

Die Kommission setzt sich folgendermassen zusammen:

- [Martina Caroni](#), Vize-Präsidentin und Präsidentin ab April 2023
- [Regula Mader](#), Präsidentin bis März
- [Corinne Devaud-Cornaz](#), Vize-Präsidentin
- [Maurizio Albisetti Bernasconi](#)
- [Jean-Sébastien Blanc](#) (ab August)
- [Daniel Bolomey](#)
- [Philippe Gutmann](#)
- [Myriam Heidelberger Kaufmann](#) (ab August)
- [Urs Hepp](#)
- [Hanspeter Kiener](#)
- [Ursula Klopstein-Bichsel](#)
- [Leo Näf](#) (bis Juni)
- [Helena Neidhart](#)
- [Erika Steinmann](#)

4.2 Beobachtende

Für die Beobachtung der polizeilichen Zuführungen und der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg setzt die Kommission neben den

eigenen Mitgliedern externe Fachpersonen ein. Folgende Personen wurden eingesetzt:

- [Myriam Bitschy](#)
- [Fabrizio Comandini](#)
- [Joseph Germann](#)
- [David Lerch](#)
- [Dieter von Blarer](#)

4.3 Geschäftsstelle

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

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

Die Geschäftsstelle besteht aus sechs Mitarbeitenden und wird zudem von einer Hochschulpraktikantin unterstützt:

- [Livia Hadorn](#), Geschäftsführerin
- [Alexandra Kossin](#), stellvertretende Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin Monitoring Alters- und Pflegeheime
- [Lukas Heim](#), wissenschaftlicher Mitarbeiter Monitoring Bundesasylzentren
- [Maya Ketterer](#), Fachspezialistin
- [Tsedön Khangsar](#), wissenschaftliche Mitarbeiterin Monitoring Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug
- [Sara Maggiore](#), Hochschulpraktikantin (ab Juli)
- [Sandrine Nüssli](#), Hochschulpraktikantin (bis Juni)
- [Valentina Stefanović](#), wissenschaftliche Mitarbeiterin Zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg

4.4 Ausgaben

Die Ausgaben der NKVF für das Berichtsjahr betrugen CHF 1 180 118.

