



Tätigkeitsbericht Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

2024



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 prevenzjün cunter la tortura (CNPT)
National commission for the prevention of torture (NCPT)

Tätigkeitsbericht
Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)

2024

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
Lektorat: Antonia Bertschinger, www.ab-text.ch
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	27
4. Die NKVF im Überblick	37

Vorwort der Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die NKVF hat sich im Jahr 2024 erneut intensiv mit den menschenrechtlichen Herausforderungen in verschiedenen Kontexten des Freiheitsentzuges und der Freiheitsbeschränkung befasst. Neben den langjährigen Schwerpunkten – insbesondere dem Justizvollzug, der Gesundheitsversorgung im Justizvollzug sowie dem Freiheitsentzug und den Freiheitseinschränkungen durch die Polizei und im Migrationsbereich – lag ein besonderer Fokus auf der Situation vulnerabler Personen in Alters- und Pflegeheimen.

In diesem Zusammenhang liess die Kommission ein Gutachten zur Unterbringung urteilsunfähiger Personen in geschlossenen Abteilungen von Alters- und Pflegeheimen erstellen. Das Gutachten zeigt auf, dass die derzeitige Praxis menschenrechtlich problematisch ist, da die Unterbringung häufig nicht auf einer unabhängigen behördlichen Entscheidung beruht und Betroffene somit unzureichend geschützt sind. Zudem besteht das Risiko, dass der Aufenthalt in einer geschlossenen Abteilung für Personen mit Demenz beschlossen wird, ohne dass individuelle Risiken und Bedürfnisse angemessen berücksichtigt werden. Die Ergebnisse dieses Gutachtens werden in unsere weiteren Arbeiten und Empfehlungen einfließen, um langfristig menschenrechtskonforme Lösungen für die Betreuung von Menschen mit Demenz und anderen kognitiven Einschränkungen zu fördern.

Neben diesen inhaltlichen Schwerpunkten gab es im vergangenen Jahr auch personelle Veränderungen innerhalb der Kommission. Ich möchte Maurizio Albisetti Bernasconi für seine wertvolle Arbeit und sein grosses Engagement in den vergangenen Jahren danken. Seine fundierte Expertise, sein kritischer Blick und sein unermüdlicher Einsatz haben die Arbeit der Kommission massgeblich geprägt. Wir bedauern seinen Austritt sehr und danken ihm herzlich für seinen Beitrag zur Förderung der Menschenrechte in der Schweiz. Besonderer Dank auch an Dieter von Blarer und Josef Germann, deren Einsatz als Beobachter im Bereich der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg nach acht Jahren zu Ende geht.

Auch 2024 hat die Kommission zahlreiche Besuche in Institutionen durchgeführt, um menschenrechtliche Standards weiter zu evaluieren und den Dialog mit den verantwortlichen Behörden und Einrichtungen zu fördern. Dabei wurde einmal mehr deutlich, dass die Menschenrechte nur durch stetiges Engagement aller Beteiligten umgesetzt werden können.

Mein herzlicher Dank gilt allen Kommissionsmitgliedern für ihre engagierte Arbeit, der Geschäftsstelle für ihre unverzichtbare Unterstützung sowie allen Dialogpartnerinnen und -partnern auf Bundes- und Kantonebene für die konstruktive Zusammenarbeit. Gemeinsam setzen wir uns auch in Zukunft für den Schutz der Menschenrechte in der Schweiz ein.



Martina Caroni
Präsidentin der NKVF

Jahresrückblick

1

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hat den gesetzlichen Auftrag, durch regelmässige Besuche in Einrichtungen zu überprüfen, dass freiheitsbeschränkende und freiheitsentziehende Massnahmen mit den Menschenrechten in Einklang stehen (Art. 2 BG NKVF). Durch ihre Besuche in Alters- und Pflegeheimen ist die Kommission auf geschlossene bzw. «geschützte» Abteilungen für Menschen mit Demenz aufmerksam geworden. Der Kommission stellte sich daher die Frage, ob diese geschlossenen Abteilungen freiheitsentziehend im Sinne von Art. 31 der Bundesverfassung und Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention sind. Sie beauftragte zur Klärung dieser Frage Professor Jörg Künzli vom Institut für öffentliches Recht der Universität Bern mit der Erstattung eines Gutachtens.

1.1 Überblick

Der Tätigkeitsbericht 2024 der NKVF fasst die wichtigsten Monitoring-Tätigkeiten und Veröffentlichungen des Jahres zusammen. Thematischer Schwerpunkt des Jahres 2024 war einerseits die Überprüfung des Zugangs zur und der Qualität der Gesundheitsversorgung in Einrichtungen des Justizvollzugs sowie andererseits die Überprüfung der Umsetzung der von der Kommission früher ausgesprochenen Empfehlungen. Für die Überprüfung der Umsetzung ihrer Empfehlungen hat die Kommission einen detaillierten Fragebogen erstellt und diesen sowohl den Leitungen als auch den Gesundheitsdiensten der 41 seit 2018 besuchten Justizvollzugseinrichtungen zugestellt. Die Auswertung des Fragebogens soll bis Ende 2025 abgeschlossen werden. Weitere Aktivitäten waren Besuche in Bundesasylzentren. Besonderes Augenmerk galt hierbei den allgemeinen Lebensbedingungen, inklusive den Zugang zu altersgerechtem Essen für Kleinkinder sowie den Zugang zu angemessener Kleidung, sowie Disziplinarmassnahmen und die Nutzung von Sicherheitsräumen. 2024 hat die Kommission weiter zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg überwacht und ihren Bericht über das Vollzugsmonitoring 2023 veröffentlicht. Ferner befasste sich die Kommission unter anderem mit bewegungseinschränkenden Massnahmen in Alters- und Pflegeheimen sowie in psychiatrischen Einrichtungen. Schliesslich befasste sich die Kommission mit tagesaktuellen grund- und menschenrechtlichen sowie migrationspolitischen Themen. Zur Diskussion aktueller Themen und zur Verabschiedung von Berichten traf sich die Kommission zu fünf Plenarsitzungen.

1.2 Thematischer Schwerpunkt: Unterbringung von Menschen mit Demenz in geschlossenen Abteilungen

Seit Oktober 2021 hat die NKVF 16 Alters- und Pflegeheime in 13 Kantonen besucht. Sie richtete dabei ihr Augenmerk auf Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Bewohnerinnen und Bewohner.

Bei ihren Besuchen stellte die Kommission fest, dass fast alle Einrichtungen über geschützte, also geschlossene Abteilungen für Menschen mit Demenz verfügten. Die Bewohnenden können die Abteilungen nicht selbstständig verlassen, da die Eingangstüren beispielsweise nur mit Zahrencodes oder Badges geöffnet werden können, die sie sich nicht merken können oder die ihnen nicht zur Verfügung stehen. Oder es werden schwer zu öffnende Türen und visuelle Barrieren wie Bildertapeten eingesetzt, um das Verlassen der Abteilung zu verhindern. Die Hauptgründe für eine geschlossene Unterbringung sind die Gefahr des Weglaufens und das damit verbundene Risiko der Selbstverletzung. Allerdings war es für die Kommission – mit wenigen Ausnahmen – schwierig zu überprüfen, ob die betroffenen Personen freiwillig oder unfreiwillig in der geschlossenen Abteilung untergebracht waren.

Die Einweisungsverfahren in geschlossene Abteilungen variierten je nach Einrichtung. In einigen Fällen war die Unterbringung im Betreuungsvertrag festgelegt, der von den vertretungsberechtigten Personen unterschrieben worden war. In anderen erfolgte die Einweisung durch eine schriftliche Anordnung als bewegungseinschränkende Massnahme gemäss Art. 383 des Zivilgesetzbuches (ZGB). Einige Einrichtungen verfügten über Konzepte mit klaren Kriterien für die Unterbringung, etwa die Voraussetzung einer ärztlichen Demenzdiagnose.

Bereits nach den ersten Besuchen stellten sich für die Kommission verschiedene grund- und menschenrechtliche Fragen. Insbesondere in Bezug auf urteilsunfähige Personen, die in geschlossenen Abteilungen untergebracht sind, blieb unklar, wie diese Unterbringungen rechtlich einzuordnen sind und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen.

Daher beauftragte die Kommission Professor Jörg Künzli vom Institut für öffentliches Recht der Universität Bern mit der Erstattung eines Gutachtens zur rechtlichen Einordnung der Unterbringung urteilsunfähiger

Personen in geschlossenen Abteilungen von Alters- und Pflegeheimen. Das Gutachten, verfasst von Professor Jörg Künzli, Laura Bertoni und Noel Stucki, wurde im Dezember 2024 auf der Website der NKVF veröffentlicht, ohne dass die NKVF zu den darin geäusserten Ausführungen Stellung bezog. Eine Reihe von Erkenntnissen und Schlussfolgerungen des Gutachtens sind jedoch für die von der Kommission durchgeföhrten Tätigkeiten von Bedeutung. Vorliegend soll lediglich auf die Feststellungen des Gutachtens in Bezug auf die Unterbringung in geschlossenen Abteilungen eingegangen werden; das Gutachten ordnet noch weitere Fragen zu bewegungseinschränkenden Massnahmen grund- und menschenrechtlich ein.

a. Bundesrechtliche Vorgaben

Nach Zivilgesetzbuch gilt eine Person als urteilsunfähig, wenn sie aufgrund ihres Kindesalters, einer geistigen Behinderung, einer psychischen Störung oder eines vergleichbaren Zustands nicht vernunftgemäß handeln kann (Art. 16 ZGB). Von einer Demenzdiagnose kann nicht automatisch auf eine generelle Urteilsunfähigkeit geschlossen werden. Vielmehr muss diese in Bezug auf jede einzelne Handlung individuell geprüft werden.

Das Erwachsenenschutzrecht (Art. 382 bis 387 ZGB) enthält besondere Bestimmungen für urteilsunfähige Personen in Wohn- und Pflegeeinrichtungen. So ist bei der Aufnahme ein schriftlicher Betreuungsvertrag abzuschliessen, der von der vertretungsberechtigten Person unterzeichnet werden muss (Art. 382 Absatz 3 ZGB). Dabei sind die Wünsche der betroffenen Person nach Möglichkeit zu berücksichtigen (Art. 382 Abs. 2 ZGB). Zudem regelt das Zivilgesetzbuch die Voraussetzungen und formellen Anforderungen für bewegungseinschränkende Massnahmen und sieht Rechtsmittel dagegen vor (Art. 383 bis 385 ZGB).

Wenn sich eine urteilsunfähige Person erkennbar gegen die Unterbringung wehrt, muss die Unterbringung durch eine fürsorgerische Unterbringung (FU) erfolgen (Art. 426 ff. ZGB).

b. Menschenrechtliche Vorgaben

Auf internationaler Ebene sind die UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) massgeblich. Beide sind für die Schweiz in Kraft. Diese beiden Instrumente in Bezug auf die Unterbringung von Menschen mit Demenz miteinander in

Einklang zu bringen, ist herausfordernd. Während die EMRK unter bestimmten Bedingungen eine geschlossene Unterbringung von Menschen mit Demenz erlaubt, lehnt die UNO-BRK eine unfreiwillige Unterbringung ab und betont stattdessen die Autonomie von Menschen mit Behinderungen.

Die UNO-BRK konkretisiert die allgemeinen Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen und sieht diese als gleichberechtigte Mitglieder («*on an equal basis with others*») der Gesellschaft. Sie definiert Behinderungen offen, sodass auch Menschen mit Demenz unter ihren Schutz fallen. Der Grundsatz der Gleichberechtigung und das Diskriminierungsverbot sind zentrale Bestandteile der Konvention. Sie lehnt das Konzept der Urteilsfähigkeit ab und fordert stattdessen, dass alle Menschen mit angemessener Unterstützung autonome Entscheidungen treffen können.

Demgegenüber unterscheidet die EMRK zwischen Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug. Eine geschlossene Unterbringung kann unter bestimmten Voraussetzungen als Freiheitsentzug im Sinne von Art. 5 EMRK gelten und unterliegt strengen rechtlichen Anforderungen. Einzelne bewegungseinschränkende Massnahmen können indes sowohl bei Urteilsunfähigkeit und der damit verbundenen stellvertretenden Entscheidfindung als auch bei einer Unterbringung ohne Einverständnis als *ultima ratio* bei einer Selbst- oder Fremdgefährdung mit der EMRK vereinbar sein.

Das Gutachten orientiert sich bei kurzfristig umzusetzenden menschenrechtlichen Verpflichtungen an der EMRK, da diese durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) konkretisiert wurde. Auf längere Sicht fordert es aber einen Paradigmenwechsel hin zu mehr Selbstbestimmung der betroffenen Personen, im Sinne der UNO-BRK.

c. **Definition «geschlossene Abteilungen»**

Es gibt keine allgemeingültige Definition für eine «geschlossene Abteilung». In der Praxis wird jedoch eine Abteilung als geschlossen betrachtet, wenn Bewohnende sie nicht jederzeit oder nur eingeschränkt selbstständig verlassen können. Einrichtungen setzen dabei verschiedene Massnahmen ein, um die Bewohnenden am Verlassen der Abteilung zu hindern.

d. Rechtliche Schutzmechanismen

Das Zivilgesetzbuch enthält keine spezifischen Vorschriften für die Unterbringung urteilsunfähiger Personen in geschlossenen Abteilungen. Die Entscheidung liegt bei den vertretungsberechtigten Personen, die Wünsche der Betroffenen sind nur «nach Möglichkeit» zu berücksichtigen. Eine fürsorgerische Unterbringung ist nur erforderlich, wenn sich die betroffene Person aktiv gegen die Unterbringung wehrt.

Das Gutachten qualifiziert die Unterbringung von Personen gegen oder ohne ihren Willen in einer geschlossenen Abteilung als Freiheitsentzug, sofern die betroffene Person die Institution nicht jederzeit ohne Einverständnis einer anderen Person verlassen kann oder verlassen könnte. Die Unterbringung gegen oder ohne den Willen der betroffenen Person in einer geschlossenen Abteilung kann daher nur gestützt auf einen behördlichen Entscheid – eine fürsorgerische Unterbringung (FU) – aufgrund einer psychischen Erkrankung und einer Eigen- oder Selbstgefährdung angeordnet werden. Ein Betreuungsvertrag als Basis für die Unterbringung in einer geschlossenen Abteilung genügt nur bei aktuellem oder vorgängig erteiltem Einverständnis der betroffenen Person.

Die Kommission ist der Ansicht, dass eine Anordnung einer FU für Bewohnende geschlossener Abteilungen nicht mit den Vorgaben der UNO-BRK vereinbar ist. Die Kommission teilt jedoch die im Gutachten geäusserte Einschätzung, dass für die Unterbringung in geschlossenen Abteilungen eine unabhängige behördliche Überprüfung nötig ist, um den menschenrechtlichen Anforderungen zu entsprechen.

In Zukunft sollten, so das Gutachten weiter, Formen der unterstützten Entscheidungsfindung (*«supported decision-making»*) bzw. der frühzeitigen Willensäußerung gefördert werden, um den Betroffenen eine möglichst selbstbestimmte Entscheidung zu ermöglichen. Dies könnte durch Vorsorgeaufträge oder Patientenverfügungen geschehen, in denen auch die Meinung der betroffenen Personen zu einer allfälligen künftigen Unterbringung in einer spezialisierten geschlossenen Abteilung abgebildet wird.

e. Fazit und Empfehlungen

Die Besuche der Kommission in Alters- und Pflegeheimen verdeutlichen, dass Einweisungen in geschlossene Abteilungen gegenwärtig maxi-

mal in einem Betreuungsvertrag festgehalten werden. Oft entscheiden die vertretungsberechtigen Personen. Nicht immer lagen den persönlichen Unterlagen ärztlich festgestellte Demenzdiagnosen, insbesondere Stellungnahmen zur Urteilsunfähigkeit, bei. Kaum je fand eine Prüfung milderer Massnahmen statt.

Die Kommission ist sich sehr wohl bewusst, dass der Alltag in Alters- und Pflegeheimen für alle Beteiligten oft herausfordernd ist. Die Betreuung und die Sicherheit der Bewohnerinnen und Bewohner stehen im Mittelpunkt. Die NKVF hat jedoch den Auftrag, zu prüfen, ob freiheitsbeschränkende und freiheitsentziehende Massnahmen menschenrechtskonform sind. Sie sieht es deshalb als ihre Aufgabe an, die Öffentlichkeit und die zuständigen Behörden für die menschenrechtlichen Anforderungen an die Unterbringung von dementen oder urteilsunfähigen Personen in geschlossenen Abteilungen zu sensibilisieren. Dabei ist sie sich sehr wohl bewusst, dass Anpassungen Zeit benötigen, aber notwendig sind, um die Rechte der Betroffenen zu wahren.

Die Kommission hebt hervor, dass heute Einweisungen in geschlossene Abteilungen meist nur in einem Betreuungsvertrag geregelt werden und oft keine ärztlichen Diagnosen vorliegen und keine alternativen Massnahmen geprüft werden. Langfristig sind geschlossene Abteilungen zu vermeiden und stattdessen alternative, wohnortnahe Betreuungsmodelle zu fördern. Bereits heute sollten geschlossene Abteilungen grundsätzlich offener gestaltet werden, etwa durch individuelle Risikoabschätzungen und GPS-gestützte Bewegungsfreiheit.

1.3 Interne Weiterbildung

Ihrem Kernthema Freiheitsentzug geschuldet, führte die Kommission ihre jährliche Retraite im Käfigturm in Bern durch. Über Jahrhunderte diente der Käfigturm als Gefängnis. Angeregt durch die Besuche in Alters- und Pflegeheimen, befasste sich die Kommission an ihrer Retraite im September vertieft mit der Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz. Im Gegensatz zu anderen Menschenrechtsverträgen wurden bei der Erarbeitung der UNO-BRK Menschen mit Behinderung gemäss dem Grundsatz *«nothing about us without us»* stark in den Prozess einbezogen. Dr. iur. Caroline Hess-Klein, Abteilungsleiterin Gleichstellung bei Inclusion Handicap, zeigte in ihrem Referat Lücken in der aktuellen Umsetzung der Konvention

in der Schweiz auf. So hat die Schweiz noch keine Behörde bestimmt, die die Umsetzung regelmässig überprüft (Art. 33 UNO-BRK einfügen). Sie unterstrich auch, dass die Definition der Urteilsfähigkeit durch die Gesellschaft selbst geschaffen wird. Interessant ist, dass die Kantone die Konvention nach der Referentin teilweise besser umgesetzt haben als der Bund. In Gruppenarbeiten erarbeiteten die Kommissionsmitglieder Strategien, wie die UNO-BRK in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern der Kommission einzubeziehen ist.

Tätigkeiten

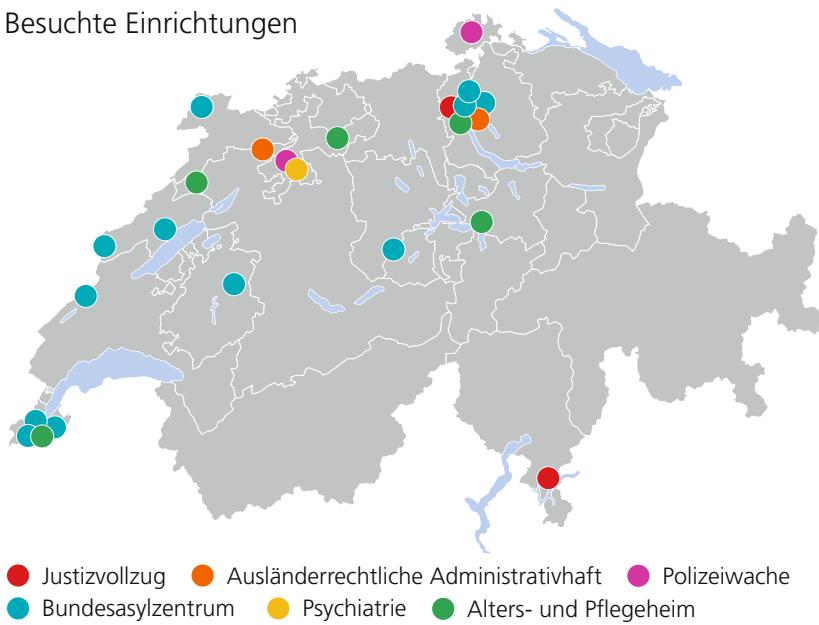
2

Das Bundesgesetz über die NKVF (BG NKVF) hat die breite Definition von Orten des Freiheitsentzuges des Fakultativprotokolls zur UNO-Konvention gegen Folter (OPCAT) übernommen. Somit muss die NKVF alle Einrichtungen regelmässig besuchen, in denen Personen sich in einer behördlich angeordneten freiheitsbeschränkenden Massnahme befinden oder durch einen behördlichen Entscheid in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden. Ziel der Besuche ist es, möglichen Misshandlungen vorzubeugen und den Behörden Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der betroffenen Personen zu unterbreiten. Bei ihren Besuchen stützt sie sich auf die Aussagen der betroffenen Personen, der Mitarbeitenden und der Leitung der Einrichtungen und vergleicht die erhaltenen Informationen mit den relevanten Unterlagen. Die NKVF besuchte im Berichtsjahr insgesamt 24 Einrichtungen in der Schweiz; die Besuche dauerten einen, zwei oder drei Tage. Zudem verfasste die Kommission eine Stellungnahme zur EU-Verordnung 2024/1356 (Überprüfungsverordnung).

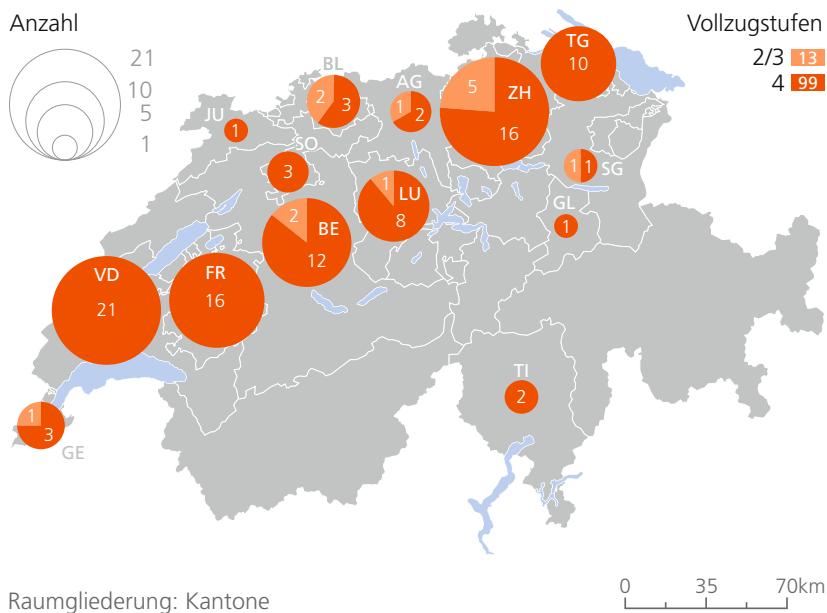
2.1 Methodik

Die NKVF hat den gesetzlichen Auftrag, durch regelmässige Besuche die Menschenrechtskonformität freiheitsentziehender und freiheitsbeschränkender Massnahmen in sehr unterschiedlichen Einrichtungen (Art. 2 BG NKVF) sicherzustellen. Für jeden Besuch erarbeitet sie spezifische, auf den jeweiligen thematischen Schwerpunkt abgestimmte Prüfpunkte und wählt die Mitglieder der Besuchsdelegation entsprechend ihrem fachlichen Profil aus. Die Delegation führt im Rahmen eines Besuches Gespräche mit den inhaftierten oder von einer anderen freiheits- oder bewegungseinschränkenden Massnahme betroffenen Personen, mit der Leitung der Einrichtung und mit den anwesenden Mitarbeitenden. Gemäss Art. 8 BG NKVF sind die Gespräche der Kommission vertraulich. Die Kommission ist an das «*Do no harm*»-Prinzip gebunden. Dies bedeutet, dass sie Dritten keine Auskunft über den Inhalt der Gespräche geben darf. Gleichzeitig geht die Kommission aber auch davon aus, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die betroffenen Personen bzw. die Vorgesetzten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht über den Inhalt der Gespräche mit der NKVF befragen. Die Kommission ist dankbar für das Vertrauen, das ihr in den Gesprächen jeweils entgegengebracht wird. Eine

Besuchte Einrichtungen



Zwangswise Rückführungen auf dem Luftweg



weitere wichtige Informationsquelle sind die Dokumente, die für die festgelegten Prüfpunkte von Bedeutung sind.

Zweimal wurde der Kommission im letzten Jahr der Eintritt in eine Einrichtung nicht reibungslos gewährt. Im Fall eines unangemeldeten Besuches in einem Regionalgefängnis war eine ausführliche Erläuterung des Mandats durch die Delegation erforderlich, um Einlass zu erhalten. In einem anderen Fall musste die Delegation den zuständigen Verwaltungsrat des Alters- und Pflegeheimes kontaktieren, um den Besuch wie zuvor schriftlich angekündigt durchführen zu können. Ansonsten verließen die Besuche reibungslos. Die Delegationen wurden von der Leitung und den Mitarbeitenden der besuchten Einrichtungen meist freundlich und professionell empfangen, und die gewünschten Unterlagen wurden umfassend zur Verfügung gestellt. Im Anschluss an jeden Besuch erfolgte eine erste mündliche Rückmeldung an die Leitung der besuchten Einrichtung, in der die Delegation ihre Erkenntnisse vorläufig zusammenfasste und der Einrichtung eine erste Gelegenheit zur Stellungnahme gab. Die Beobachtungen und Feststellungen der Delegation wurden anschliessend in einem von der Kommission verabschiedeten Bericht zusammengefasst und die Empfehlungen den zuständigen Behörden zur Stellungnahme vorgelegt. Die zuständigen Behörden willigten in die Veröffentlichung der Berichte sowie der Stellungnahme auf der Website der Kommission jeweils ein. Die Kommission dankt den Behörden für die grundsätzlich gute Zusammenarbeit.

2.2 Anzahl zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg

Im Berichtsjahr begleitete die Kommission insgesamt 53 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4 (Art. 28 Zwangswendungsverordnung ZAV). Im Rahmen dieser Sonderflüge wurden 99 Zuführungen aus den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Genf, Glarus, Jura, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Waadt und Zürich beobachtet. Zusätzlich begleitete die Kommission 13 polizeilich begleitete Rückführungen der Vollzugsstufen 2 und 3 (Art. 28 ZAV) aus den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Genf, Luzern, St. Gallen und Zürich. In verschiedenen Fällen ersuchte die Kommission die Behörden um eine schriftliche Stellungnahme zur Klärung der von ihr beobachteten polizeilichen Interventionen.

2.3 Anzahl Besuche

Im Berichtsjahr besuchte die Kommission insgesamt 24 Einrichtungen, in denen freiheitsentziehende oder freiheitsbeschränkende Massnahmen zur Anwendung kommen. Es handelte sich um eine psychiatrische Einrichtung, eine Straf- und Massnahmenvollzugseinrichtung, zwei Einrichtungen für den Vollzug von strafprozessualen Freiheitsentzügen, drei Einrichtungen, die ausländerrechtliche Administrativhaft vollziehen, fünf Einrichtungen des Alters- und Pflegebereichs und zwölf Bundesasylzentren. In den besuchten Einrichtungen überprüfte die Kommission die Umsetzung der einschlägigen strafprozessualen, strafrechtlichen, zivilrechtlichen und asyl- und ausländerrechtlichen Bestimmungen sowie der internationalen menschenrechtlichen Standards. Zwölf der 24 Besuche fanden unangekündigt statt. Ein Teil der Berichte und Stellungnahmen wird im Verlauf des Jahres 2025 veröffentlicht.

2.4 Alters- und Pflegeheime

a. Résidence Les Fontenayes

Im Februar besuchte die Kommission das Alters- und Pflegeheim Résidence Les Fontenayes in Saint-Imier im Kanton Bern. Das Heim befindet sich in einem Bereich des Spitals von Saint-Imier, der ursprünglich der Akutpflege diente. Die Kommission stellte fest, dass die Räume – mit Ausnahme eines teilweise renovierten Flügels – weiterhin einen starken Spitalcharakter aufweisen. Die unzureichende Gestaltung der Aussenbereiche wurde kritisch bewertet. Die Kommission empfahl, die Aussenanlagen im Zuge der geplanten Bauarbeiten aufzuwerten, da Natur nachweislich das Wohlbefinden fördert. Positiv hervorgehoben wurde der respektvolle und einfühlsame Umgang der Mitarbeitenden der Pflege und Betreuung mit den Bewohnenden. Hinsichtlich der medizinischen Versorgung äusserte die Kommission erhebliche Bedenken. Obwohl die Einrichtung in einem Spital eingebettet ist, fanden nur wenige persönliche Visiten von Ärztinnen und Ärzten statt, und die ärztliche Versorgung war teilweise nicht adäquat. Die Kommission betonte das Recht älterer Menschen auf bestmögliche Gesundheit und empfahl dringend, die medizinischen Kapazitäten für regelmässige Arzтvisiten sowie angemessene Untersuchungen und Behandlungen zu erhöhen.

b. Fondation Butini: Butini Village et Patio

Im Februar und März besuchte die Kommission zwei Alters- und Pflegeheime, Butini Village und Butini Patio, im Kanton Genf. Die beiden Heime gehören der gleichen Stiftung. Die beiden modernen Gebäude boten grosszügige, lichtdurchflutete Räume, die unter anderem durch die Möblierung und die Farbgestaltung eine einfache Orientierung ermöglichen. Die Einheiten verfügten ausschliesslich über geräumige Einzelzimmer mit barrierefreien Nasszellen. Die Kommission begrüsste die hohe Sensibilisierung der Mitarbeitenden für – und somit den behutsamen Umgang mit – bewegungseinschränkenden Massnahmen sowie die detaillierte Dokumentation dazu. Ebenfalls positiv bewertet wurde das Handbuch, das den Bewohnenden beim Eintritt ausgehändigt wird und auch Informationen zu Beschwerde- und Reklamationsmöglichkeiten enthält. Allerdings empfahl die Kommission, ein Register für eingegangene Beschwerden einzuführen, in dem auch ergriffene Massnahmen dokumentiert werden. Die spezialisierte Einrichtung Butini Patio beherbergte Bewohnende mit Alzheimer oder einer vergleichbaren Erkrankung. Die Kommission war der Ansicht, dass es sich dabei um eine geschlossene Abteilung handelte. Sie stellte fest, dass die spezialisierte Betreuung der Bewohnenden mit Demenz interdisziplinär und individuell angepasst erfolgte. Zudem wurden die Angehörigen regelmässig in die Betreuung einbezogen. Die Kommission begrüsste das vorhandene Konzept zur Gewaltprävention und nahm im Feedbackgespräch mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass nach ihrem Besuch Sensibilisierungssitzungen zum Thema Gewalt für das gesamte Personal durchgeführt wurden – ein Punkt, den sie empfohlen hatte.

c. Alters- und Pflegeheim Wiesliacher Oekas

Im April besuchte die Kommission das Alters- und Pflegeheim Wiesliacher Oekas im Kanton Zürich, das über eine geschlossene Abteilung für Menschen mit demenzieller Erkrankung verfügt. Personen können diese Abteilung nur mittels Codes verlassen. Das Heim wirkte modern, einladend und hell. Neben der zeitgemässen Infrastruktur fielen insbesondere der Fitnessraum, die kleine Bibliothek sowie der Wellnessraum positiv auf. Während des Besuches wurde die Kommission mehrfach auf die hohe Fluktuation der Mitarbeitenden und den Fachkräftemangel hingewiesen. Sie erinnerte daran, dass zu wenig oder nicht ausreichend qualifiziertes Personal die Verletzung menschenrechtlicher Garantien zur Folge haben kann, und empfahl Massnahmen zur Stabilisierung der Personalsituation.

Im Feedbackgespräch im November erklärte die Leitung des Alters- und Pflegeheims, dass sich die Situation seit dem Besuch verbessert habe. Die Kommission äusserte sich grundsätzlich kritisch zur verdeckten Medikamentenabgabe. Sie betonte, dass diese nur in Ausnahmefällen und mit Zustimmung der vertretungsbefugten Person erfolgen sollte. Sie stellte fest, dass die gemärserte Medikamentenabgabe nicht dokumentiert wurde, und empfahl, Art und Grund systematisch festzuhalten, um transparent zu machen, ob sie aufgrund von Schluckbeschwerden mit Wissen der betroffenen Person oder als verdeckte Medikamentenabgabe mit Einwilligung der vertretungsbefugten Person erfolgte. Die Kommission empfahl, bewegungseinschränkende Massnahmen regelmässig auf ihre Rechtmässigkeit zu prüfen und die erstmalige Verfügung mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

d. **Alterszentrum Heideweg**

Die Kommission besuchte im Juni das Alterszentrum Heideweg im Kanton Schwyz, das über eine geschlossene Abteilung für Menschen mit demenzieller Erkrankung verfügt. Auch hier können Personen diese nur mit einem Code oder Badge betreten und verlassen. Das Heim liegt am Vierwaldstättersee und bietet somit eine Aussicht auf den See und die umliegenden Berge. Das Gebäude besteht aus einem älteren und einem neueren Teil. Die Bewohnenden waren in abschliessbaren Einzelzimmern untergebracht. Die Kommission begrüsste das starke Bewusstsein für den sensiblen Umgang mit bewegungseinschränkenden Massnahmen bei der Leitung und den Mitarbeitenden der Pflege und stellte fest, dass die Autonomie der betroffenen Personen im Alltag prioritär berücksichtigt wurde. Sie erinnerte jedoch daran, dass die Dokumentation dieser Massnahmen gemäss den gesetzlichen Vorgaben vollständig und nachvollziehbar sein muss, und empfahl, diese bei erstmaliger Verfügung mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

e. **Alterszentrum Sunnepark und Demenzzentrum Lindenpark**

Die Kommission besuchte im September das Alterszentrum Sunnepark in Egerkingen und das Demenzzentrum Lindenpark in Balsthal im Kanton Solothurn. Beide werden durch die Genossenschaft für Altersbetreuung und Pflege Gäu betrieben. Die Kommission begrüsste, dass das Alltagsgestaltungsteam im Alterszentrum Sunnepark einmal pro Woche auch am Abend sowie am Wochenende Aktivitäten vorschlug. Besonders für Be-

wohnende, die wenig oder keine Besuche von Angehörigen erhielten, wurde so eine wertvolle soziale Unterstützung geboten. Im Demenzzentrum Lindenpark, das geschlossen geführt wird, wurden am Tag des Besuches bei drei Bewohnenden Zewi-Decken eingesetzt. Da der Einsatz von Zewi-Decken mit Risiken verbunden ist, die nicht in angemessenem Verhältnis zum beabsichtigten Zweck stehen, empfahl die Kommission, auf ihre Verwendung zu verzichten. Ausserdem fiel der Delegation auf, dass im Demenzzentrum Lindenpark insbesondere bei anspruchsvollen Bewohnenden mehrere bewegungseinschränkende Massnahmen gleichzeitig angeordnet wurden. Die Kommission empfahl daher, entsprechend den Bedürfnissen der schwer an Demenz erkrankten Bewohnenden ausreichend spezifisch geschultes Personal bereitzustellen. Die Kommission empfahl ausserdem, den Einsatz von bewegungseinschränkenden Massnahmen insgesamt zu reduzieren und auf die gleichzeitige Anwendung mehrerer verschiedener Massnahmen zu verzichten. In Bezug auf die medizinische Versorgung stellte die Kommission fest, dass eine grosse Anzahl von Ärztinnen und Ärzten in beiden Einrichtungen tätig war. Sie empfahl, den Austausch zwischen Ärztinnen und Ärzten, Pflege und Apotheke zu verbessern, um die Qualitätssicherung zu vereinfachen und unangemessene Medikation zu vermeiden.

2.5 Psychiatrie

a. Klinik der Psychiatrischen Dienste der Solothurner Spitäler

Die Kommission besuchte im Oktober die Klinik der Psychiatrischen Dienste der Solothurner Spitäler an der Weissensteinstrasse in Solothurn. Sie stellte fest, dass in den beiden Stationen der Alterspsychiatrie, insbesondere auf der Station für demenzkranke Patientinnen und Patienten, Fixierungen mit Bauchgurt, Beinmanschette oder Lehnstuhl mit Tischchen häufig und wiederholt über lange Zeiträume angewendet werden. Gründe dafür sind unter anderem personelle Engpässe und eine unzureichende Infrastruktur. Die Kommission empfahl, Fixierungen bei demenzkranken Patientinnen und Patienten zu vermeiden und stattdessen mildere und fachgerechte Methoden für herausforderndes Verhalten anzuwenden. Unvermeidbare Fixierungen sollten so kurz wie möglich gehalten werden. Personalmangel darf keine Rechtfertigung für Fixierungen sein. Weiter stellte die Kommission fest, dass die baulichen Gegebenheiten der Station für demenzerkrankte Patientinnen und Patienten nicht auf deren Bedürf-

nisse ausgerichtet sind. Es fehlen Rundläufe und ein Demenzgarten, die Korridore sind eng und vollgestellt, und die Mehrbettzimmer verfügen mehrheitlich über keine eigenen Toiletten oder Duschen. Die Kommission empfahl die Schaffung einer demenzgerechten und menschenrechtskonformen Umgebung. Isolationen in der Akutpsychiatrie dauerten mehrere Tage, teilweise bis zu zehn Tage mit kurzen Unterbrechungen. Die Kommission empfahl, auf Isolationen, insbesondere über 24 Stunden, zu verzichten. Positiv erwähnt wurde, dass die ärztliche fürsorgerische Unterbringung maximal 72 Stunden gültig ist, wodurch automatisch eine zeitnahe rechtliche Überprüfung durch die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde erfolgt. Auch die mit Kreide bemal- und beschreibbare Wand im Isolationszimmer bewertete die Kommission positiv.

2.6 Bundesasylzentren

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) bringt asylsuchende Personen in regulären und temporären Bundesasylzentren (BAZ) in sechs Asylregionen unter. Weil die Migrationsströme stark schwanken, variiert die Anzahl der temporären Unterkünfte. Im Oktober kündigte das SEM die Schließung von neun temporären Bundesasylzentren an. Darunter befanden sich auch die beiden 2024 von der Kommission kritisierten Unterkünfte in der Mehrzweckhalle Dübendorf und in der Zivilschutzanlage Plan-les-Ouates. Auch das Bundesasylzentrum Bure, wo die Kommission verschiedene gute Praktiken hervorgehoben hatte, soll geschlossen werden.

Im Berichtsjahr besuchte die Kommission zwölf Bundesasylzentren in den Asylregionen Westschweiz und Zürich inklusive der Zentren an den beiden Flughäfen. Die Besuche dauerten je nach Grösse des Zentrums einen bis zwei Tage und erfolgten jeweils unangemeldet.

a. Asylregion Westschweiz

Zwischen Februar und Juni 2024 besuchte die Kommission acht Bundesasylzentren der Asylregion Westschweiz. Die Kommission bewertete die Unterbringung in den vom Kanton Genf bereitgestellten Zivilschutzanlagen in Thônex und Plan-les-Ouates als problematisch; dies insbesondere angeichts der Tatsache, dass andere Unterkünfte nicht ausgelastet waren. Diese unterirdischen Einrichtungen bieten kaum Tageslicht und Frischluft, was aus menschenrechtlicher Sicht problematisch ist. Beim Besuch des

Bundesasylzentrums im Flughafen Genf, wo Personen untergebracht sind, die am Flughafen Asyl beantragen, stellte die Kommission fest, dass mindestens eine Person mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid dort 157 Tage verbracht hatte – weit über die im Asylgesetz vorgesehene Frist von 60 Tagen hinaus. Die Kommission empfahl den Genfer Behörden, in solchen Fällen eine alternative Unterbringung zu ermöglichen, die das Recht auf Freiheit und Sicherheit gewährleistet.

Nach vorliegenden Informationen kam es in der Asylregion Westschweiz 2024 nur selten zu Festhaltungen im Sicherheitsraum. Die Sicherheitsräume sind in der Regel fensterlos, ohne Tageslicht, ohne Toiletten, ohne Wasserzugang sowie ohne Sitz- oder Liegemöglichkeit. Stattdessen wurden im Bundesasylzentrum Boudry asylsuchende Personen bei Streitigkeiten teilweise in den Vorraum des Sicherheitsraumes gebracht, ohne dass dieser informelle Einsatz des Sicherheitsraums dokumentiert wurde. Die Kommission empfahl eine lückenlose Dokumentation sowie eine Verbesserung der materiellen Bedingungen in den Sicherheitsräumen. Auch empfahl die Kommission eine vertiefte Schulung der Mitarbeitenden der Sicherheitsfirmen. Die Kommission kritisierte die medizinische Versorgung im Besonderen Zentrum Les Verrières. Trotz guter Ausstattung fehlte dem Gesundheitsdienst die spezialisierte Expertise für Suchterkrankungen, sodass die Bedürfnisse der betroffenen asylsuchenden Personen nicht angemessen berücksichtigt werden konnten. Die Kommission empfahl, den Gesundheitsdienst des Besonderen Zentrums stärker auf Schadensminderung bei Suchterkrankungen auszurichten. In den Bundesasylzentren Giffers und Vallorbe berichteten Familien mit Kindern von grosser Unsicherheit, hauptsächlich wegen häufiger gewaltsamer Auseinandersetzungen unter allein reisenden asylsuchenden Männern mit Suchterkrankungen.

Die Kommission identifizierte mehrere gute Beispiele, die als Vorbild für andere Zentren dienen können. Besonders positiv bewertete sie die vielfältigen Aktivitäten in Bure, die gut ausgestatteten Gemeinschaftsräume in Giffers und die Nutzung der Turnhalle in Bure als Gemeinschaftsbereich. In allen Bundesasylzentren dieser Asylregion mit asylsuchenden Frauen standen diesen spezielle Rückzugsräume zur Verfügung. Zudem konnten asylsuchende Personen in den Zentren in Bure und am Flughafen Genf selbst kochen. Die kostenlose (Bure) oder vergünstigte (Giffers) Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel erleichterte ihre Mobilität.

b. Asylregion Zürich

Zwischen Oktober 2024 und Januar 2025 besuchte die Kommission die vier Bundesasylzentren der Asylregion Zürich. Im Jahr 2024 hielten sich sieben Personen länger als die im Asylgesetz vorgesehene Maximaldauer von 60 Tagen im Bundesasylzentrum am Flughafen Zürich auf, mit Aufenthalten zwischen 61 und 75 Tagen. Auch hier empfahl die Kommission, alternative Unterbringungen zu ermöglichen, die das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Betroffenen gewährleisten. Im Bundesasylzentrum Zürich führten tägliche Konflikte unter Männern, oft mit Suchterkrankungen, zu einem Unsicherheitsgefühl bei Familien mit Kindern und allein reisenden Frauen. Im Gegensatz dazu fühlten sich asylsuchende Personen im Bundesasylzentrum Embrach trotz ähnlicher Herausforderungen sicher. Die Kommission stellte bei ihrem Besuch in diesem Bundesasylzentrum jedoch fest, dass Sicherheitsmitarbeitende asylsuchende Personen vor deren Unterbringung im Sicherheitsraum systematisch bis auf T-Shirt und Unterhose entkleideten und sie einer körperlichen Durchsuchung unterzogen. Während ihres Aufenthalts im Sicherheitsraum verblieben die Betroffenen in T-Shirt und Unterwäsche. Die Kommission bewertete dieses Vorgehen als mögliche erniedrigende Behandlung im Sinne von Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Im selben Bundesasylzentrum wurden auch Minderjährige ab 15 Jahren im Sicherheitsraum festgehalten. Die Kommission stellte fest, dass die verschiedenen Bundesasylzentren den Sicherheitsraum sehr unterschiedlich nutzen. So kam es im Jahr 2024 in Embrach zu 17 Einsätzen, in Zürich jedoch zu keinem. Die Kommission erinnerte an ihre Empfehlung, keine Minderjährigen in den Sicherheitsräumen unterzubringen. Auch wies sie auf die ungenügenden materiellen Bedingungen in diesen Räumen hin. Auch die täglichen Zimmerkontrollen wurden von der Kommission kritisiert. Sie wies darauf hin, dass sie den regelmässigen verdachtsunabhängigen Kontrollen der Schlafräume durch Sicherheits- und Betreuungsmitarbeitende skeptisch gegenübersteht und Kontrollen in der Nacht zu vermeiden sind. Positiv hervorgehoben wurde im Bundesasylzentrum Embrach die Produktionsküche, in der asylsuchende Personen arbeiten können – ein Angebot, das es im Zentrum in Zürich trotz früherer Überlegungen dazu nicht gibt. In allen Bundesasylzentren dieser Asylregion gibt es Kleiderboutiquen, in denen asylsuchende Person selbst Kleidung auswählen und anprobieren können – eine positive Praxis.

2.7 Kantonspolizei

a. Schaffhauser Polizei

Im Mai besuchte die Kommission die zentrale Polizeistation in Schaffhausen und die Polizeistation Reiat in Thayngen. Anlässlich des Besuches begab sich die Kommission auch ins kantonale Gefängnis in Schaffhausen, um dort mit inhaftierten Personen über ihre Erfahrungen mit der Schaffhauser Polizei zu sprechen. Die Kommission begrüsste die Praxis der Polizei, Fesseln bei Transporten mit Dienstfahrzeugen nur nach einer einzelfallbezogenen Risikobeurteilung einzusetzen. Zudem nahm sie positiv zur Kenntnis, dass festgenommene Personen bereits bei der Festnahme mündlich und mittels ausführlicher Informationsblätter über ihr Recht auf anwaltliche Vertretung informiert wurden. Auch das Recht, Angehörige oder Dritte über den Freiheitsentzug zu informieren, wurde in der Regel unverzüglich umgesetzt. Bei Transporten im Zellenwagen wurden festgenommene Personen dagegen systematisch gefesselt. Die Kommission empfahl, auf Fesselungen während solcher Transporte zu verzichten. Ebenso erinnerte sie daran, dass Handschellen bei Einvernahmen und medizinischen Untersuchungen grundsätzlich abgenommen werden sollten. Kritisch bemerkte die Kommission, dass Leibesvisitationen von der Schaffhauser Polizei systematisch mit vollständiger Entkleidung und ohne einzelfallbezogene Risikoüberprüfung und zum Teil einphasig durchgeführt wurden, manchmal mit Bücken und Husten. Zudem stellte die Kommission Mängel bei der Überprüfung der Hafterstehungsfähigkeit und der Suizidprävention fest. Sie empfahl, klare und präzise Regelungen für diese Prozesse zu etablieren. Abschliessend riet sie, alle Ein- und Austritte aus den Zellen zu dokumentieren, um sicherzustellen, dass Personen nur so kurz wie möglich in den kleinen Zellen der zentralen Polizeistation verbleiben; diese entsprechen den menschenrechtlichen Standards nicht.

b. Polizei Kanton Solothurn

Die Kommission besuchte im August und im September die Regionenposten der Solothurner Kantonspolizei in Breitenbach, Egerkingen, Grenchen, Olten und Solothurn. Sie führte auch in den Untersuchungsgefängnissen Solothurn und Olten Gespräche mit inhaftierten Personen. Positiv bewertete die Kommission, dass festgenommene Personen nach ihrer Ankunft auf dem Polizeiposten anhand von ausführlichen Merkblättern über ihre Rechte informiert wurden. Ebenso begrüsst die Kommission das Be-

stehen einer Weisung betreffend den Umgang mit Minderjährigen sowie den Erlass einer eigenen Weisung zur Erweiterung der Anti-Rassismus-Strafnorm. Die Kommission stellte ausserdem fest, dass inhaftierte Personen sowohl während des Aufenthalts in den Wartezellen als auch bei den polizeilichen Einvernahmen grundsätzlich nicht gefesselt wurden. Hingegen kritisierte die Kommission die geringe Grösse der Zellen, die nicht den menschenrechtlichen Standards entsprechen. Sie empfahl, Ein- und Ausritte aus den Zellen systematisch zu dokumentieren. Personen sollten in diesen Zellen nur kurz untergebracht werden. Schliesslich stellte die Kommission fest, dass erwachsene Personen in Dienstfahrzeugen in der Regel mit Handschellen auf dem Rücken gefesselt wurden und bei Transporten im Zellenwagen systematisch gefesselt blieben. Sie erinnerte daran, dass Fesselungen auf einer individuellen Risikobewertung beruhen müssen, und empfahl, auf Fesselungen im Zellenwagen zu verzichten. Aus Verkehrssicherheitsgründen sollten Fesselungen auf dem Rücken in jedem Fall unterbleiben.

2.8 Vollzugseinrichtungen

a. Justizvollzugsanstalt Pöschwies

Im September und im November führte die Kommission zwei Besuche in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies im Kanton Zürich durch. Sie legte dabei einen Fokus auf die Abteilung Sicherheitsorientierter Spezialvollzug. Sie erinnerte daran, dass die Einzelhaft aus menschenrechtlicher Sicht zulässig ist, wenn die Person mindestens zwei Stunden im Tag sinnvollen menschlichen Kontakt («*meaningful contact*») hat. Im Lichte der internationalen Standards hielt die Kommission an ihrer Empfehlung fest, dass eine Einweisung in die Sicherheitsabteilung nach der erstmaligen Anordnung nach einem Monat und anschliessend alle drei Monate neu zu überprüfen ist. Auch hob sie hervor, dass auf eine Einweisung von Personen mit psychischen Erkrankungen in die Sicherheitsabteilung 1 verzichtet werden soll, wenn sich deren Zustand durch eine solche Massnahme verschlechtern würde. Zudem darf der Einweisungsgrund nicht die psychische Krankheit sein. Die Kommission begrüsste, dass unter der Woche eine Psychiaterin vor Ort ist. Die Kommission stellte fest, dass die inhaftierten Personen in der JVA Pöschwies zahlreiche Möglichkeiten zum Kontakt mit der Aussenwelt haben. Die Kommission erachtete aber die systematische Überprüfung der Briefpost als unverhältnismässig. Auch überprüfte die Kommis-

sion die materiellen Bedingungen der Unterbringung der 22 Personen, die sich im Verwahrungsvollzug befanden. Die Haftbedingungen von Menschen im Verwahrungsvollzug unterschieden sich kaum von denen im Strafvollzug. Allerdings strebt die JVA Pöschwies mit diversen Projekten eine Verbesserung des Verwahrungsvollzugs an, die jedoch zum Zeitpunkt des Besuchs noch nicht umgesetzt waren.

2.9 Einrichtungen für ausländerrechtliche Administrativhaft

a. Regionalgefängnis Moutier

Bei ihrem Besuch im Regionalgefängnis Moutier im Kanton Bern im Januar stellte die Kommission fest, dass die Einrichtung aufgrund ihrer ursprünglichen Konzeption als Gefängnis nicht den Vorgaben für eine Einrichtung für die ausländerrechtliche Administrativhaft entsprach. Die Kommission stellte fest, dass männliche Jugendliche ab 15 Jahren zwar selten, aber jeweils für mehrere Wochen in der Einrichtung untergebracht wurden. Aufgrund des Trennungsgebots bedeutete dies *de facto* Einzelhaft, was als problematisch eingestuft wurde. Auch die Unterbringung von Frauen wurde kritisch bewertet, da deren geringe Anzahl dazu führte, dass sie isoliert untergebracht wurden. Die Kommission empfahl, weder begleitete noch unbegleitete Minderjährige (auch wenn gesetzlich erlaubt) und auch keine Frauen in Moutier in ausländerrechtliche Administrativhaft zu nehmen. Die Kommission wertete den Internetzugang per iPads für mehrere Stunden pro Tag als positiv, da dies die Kommunikation mit Angehörigen erleichterte. Die Kommission empfahl, auf Arrest als Disziplinarmassnahmen zu verzichten. In seiner Stellungnahme nahm der Regierungsrat die Empfehlungen der Kommission zur Kenntnis und verwies darauf, dass einige bereits umgesetzt oder entsprechende Anpassungen in Planung seien. Insgesamt fiel die Reaktion jedoch eher defensiv aus. Der Regierungsrat argumentierte, dass mehrere Empfehlungen über den eigentlichen Zweck der Verhütung von Folter hinausgingen und manche schwer nachvollziehbar seien – etwa die Forderung nach der Nutzung eigener Mobiltelefone, obwohl bereits kostenloses WLAN und iPads zur Verfügung stünden.

b. Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft (ZAA)

Im Februar besuchte die Kommission das Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft (ZAA) am Flughafen Zürich. Dabei stellte sie fest, dass die Einrichtung ausschliesslich für die Administrativhaft genutzt wurde und damit das Trennungsgebot zwischen strafrechtlicher und ausländerrechtlicher Haft eingehalten wurde. Allerdings wies die Einrichtung aufgrund des Stacheldrahts, der vergitterten Fenster, Zellentüren und abgeschlossenen Gittertüren einen starken Haftcharakter auf. Zusammenfassend würdigte die Kommission die Bemühungen der Leitung, bestehende Defizite durch alternative Massnahmen abzumildern. Die Kommission begrüsste die geplante Einführung eines uneingeschränkten WLAN-Zugangs über Tablets im Rahmen eines Pilotprojekts; dies wird die Aussenkontakte verbessern. Die Kommission kritisierte, dass Frauen häufig isoliert untergebracht wurden, da ihre geringe Zahl eine gemeinsame Unterbringung erschwerte. Diese Praxis wurde als unverhältnismässig betrachtet, und die Kommission empfahl, alternative Lösungen zu prüfen. Darüber hinaus wurde die Anwendung von Arrest als Disziplinarmassnahmen als nicht angemessen eingestuft, insbesondere in Verbindung mit dem Tragen einer reissfesten Kleidung, die unter bestimmten Umständen eine erniedrigende Behandlung darstellen kann. Die Kommission begrüsste die Schaffung einer Abteilung für Menschen mit besonderen Bedürfnissen. Diese wurde eingerichtet, weil sich immer mehr Personen mit psychiatrischen Erkrankungen in der ausländerrechtlichen Administrativhaft befinden und die Kapazitäten in psychiatrischen Kliniken beschränkt sind. In der Stellungnahme des Kantons Zürich wurden einige der angesprochenen Punkte bereits aufgegriffen, und es wurden entsprechende Anpassungen vorgenommen, was von der Kommission als erfreulich erachtet wurde.

c. Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft des Carcere Giudiziario La Farera

Im März besuchte die Kommission die Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft in der Justizvollzugsanstalt La Farera im Kanton Tessin. Sie stellte fest, dass die strikte Trennung zwischen ausländerrechtlichen Administrativhaft und anderen Haftformen, wie etwa der Untersuchungshaft, nicht gewährleistet war. Insbesondere wurden aufgrund der hohen Belegungszahlen Personen mit verschiedenen Haftformen in der gleichen Zelle untergebracht. Die Kommission erinnerte daran, dass die fehlende Trennung zwischen Haftformen internationalen Standards und dem

schweizerischen Recht widerspricht. Der Zelleneinschluss von mehr als 23 Stunden pro Tag wurde als nicht akzeptabel erachtet. Daher empfahl die Kommission, keine Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft mehr in La Farera unterzubringen, da der Gefängnischarakter und die sonstigen Bedingungen die erforderlichen Standards nicht erfüllen.

2.10 Stellungnahme zum Überwachungsmechanismus

Die EU-Verordnung 2024/1356 (Überprüfungsverordnung) des EU-Migrations- und Asylpaktes sieht in Art. 10 die Schaffung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus vor, der die Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen des Prüfungsverfahrens für ankommende Personen sicherstellen soll. Die Aufgaben des Überwachungsmechanismus im Rahmen des Überprüfungsverfahrens sind umfassend. Der Mechanismus muss sicherstellen, dass die Behörden im Verfahren das Refoulement-Verbot beachten, den Zugang zum Asylverfahren gewährleisten und besonders schutzbedürftige Personen identifizieren. Darüber hinaus muss der Überwachungsmechanismus gewährleisten, dass fundierte Anschuldigungen wegen Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Überprüfung untersucht und, falls nötig, Ermittlungen eingeleitet werden. Zwischen dem neu zu schaffenden Überwachungsmechanismus und dem gesetzlichen Mandat der NKVF gibt es bedeutende Überschneidungen. Beispielsweise können schutzsuchende Personen während des Überprüfungsverfahrens für drei bzw. sieben Tage festgehalten werden. Im November legte die Kommission in einer Stellungnahme die entscheidenden Aspekte für einen wirksamen Überwachungsmechanismus dar. Die NKVF erachtet folgende Aspekte als entscheidend für einen wirksamen Überwachungsmechanismus und somit einen effektiven Grund- und Menschenrechtsschutz der betroffenen Personen: 1) Der Überwachungsmechanismus muss unabhängig agieren können; 2) das «*Do no harm*»-Prinzip muss beachtet werden. Der Mechanismus muss sich auf die einschlägigen menschenrechtlichen Standards, insbesondere auf das übergeordnete Kindsinteresse, stützen; 3) der Überwachungsmechanismus muss sich auf fachliche Expertise im Bereich des menschenrechtlichen Monitorings stützen können; und muss 4) mit genügenden finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden.

Kontakte

3

Für die präventive Arbeit der NKVF sind Dialog und Vernetzung von ausschlaggebender Bedeutung. Schliesslich entscheidet oft der Dialog mit den Verantwortlichen über die Umsetzung oder Nicht-Umsetzung der Empfehlungen der Kommission. Im Berichtsjahr tauschte sich die Präsidentin der Kommission mit dem neu gewählten Departementsvorsteher und der neuen Generalsekretärin des EJPD aus. Des Weiteren stand die Kommission in engem Kontakt mit zahlreichen nationalen und internationalen Akteuren. Der intensive Austausch mit verschiedenen Akteuren aus dem In- und Ausland trägt zur kritischen Überprüfung der eigenen Arbeit bei. Die Geschäftsstelle beantwortete rund hundert Anfragen von Einzelpersonen. Die Geschäftsstelle erhält regelmässig Hinweise von Privatpersonen, die zur Erfüllung ihres präventiven Auftrags beitragen.

3.1 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Im April fand ein erster Austausch zwischen der Präsidentin der NKVF und Nora Bertschi, der Generalsekretärin des EJPD, statt. Im Rahmen dieses Austausches wurden die aktuellen thematischen Schwerpunkte und die finanziellen Herausforderungen der NKVF dargelegt. Die Anliegen der Präsidentin stiessen auf Verständnis. Die Generalsekretärin sicherte weitere Unterstützung durch das Generalsekretariat des EJPD zu.

Im Juni wurde die Präsidentin von Bundesrat Beat Jans empfangen. Im Austausch wurden einzelne problematische Aspekte der zwangsweisen Rückführungen erörtert.

3.2 Themenbezogener Austausch

a. Alters- und Pflegeheime

Im April lud die Geschäftsstelle der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zu einem Arbeitstreffen ein. Die SODK wollte die Position der NKVF zu den bewegungseinschränkenden Massnahmen in Heimen kennenlernen. Zum gleichen Thema referierte die NKVF bei einem virtuellen Austausch mit Mitgliedern der

Schweizerischen Gesellschaft für Qualitätsmanagement im Gesundheitswesen im Mai.

Im November wurden der externen Begleitgruppe «Alters- und Pflegeheime» die Eckpunkte des Gutachtens «Unterbringung von urteilsunfähigen Personen in geschlossenen Abteilungen von Alters- und Pflegeeinrichtungen» des Institutes für öffentliches Recht der Universität Bern vorgestellt. Die Begleitgruppe erachtete das Gutachten als inhaltlich interessant und relevant. Die Begleitgruppe setzt sich aus Fachpersonen verschiedener Bereiche zusammen, darunter Expertinnen und Experten aus Altersinstitutionen, Institutionen für Menschen mit Behinderung, der Beschwerdestelle für Bewohnerinnen und Bewohner sowie dem Bereich Ethik. Die Begleitgruppe fungiert als beratendes Gremium für die Kommission und stellt sicher, dass deren Empfehlungen in diesem Bereich praktisch und umsetzbar sind.

b. Migration

Auch in diesem Jahr zeichnete sich die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner im Bereich der Migration durch eine bemerkenswerte Vielfalt aus. Zu ihnen gehörten eine Regierungsrätin, Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Mitarbeitende des Staatssekretariats für Migration (SEM), die Geschäftsstelle der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM), Mitarbeitende von Nichtregierungsorganisationen sowie von Rechtsvertretungen von zwangsweise rückgeführten Personen.

Die Kommission stand im regelmässigen Austausch mit dem SEM, um Probleme in den Bundesasylzentren zu erörtern. Im August trafen sich der Vizedirektor für den Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit und die Präsidentin der NKVF zu einem Austausch. Im Frühling fand mit dem Vizedirektor für den Direktionsbereich für die Bundesasylzentren die Rückmeldung zu den Besuchen in der Asylregion Tessin und Zentralschweiz statt. Im Herbst erfolgte schliesslich vor Ort in Boudry die Rückmeldung zu den Besuchen in der Asylregion Westschweiz. Die Empfehlungen der NKVF wurden als konstruktiv aufgenommen.

Im November wurde die NKVF von der Subkommission EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) angehört. Die NKVF war bereits im Jahr 2022 zur menschenrechtlichen Situation in den Bundesasylzentren angehört worden.

Im Rahmen des Monitorings der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg stand die Kommission in regelmässigem Kontakt mit dem Direktionsbereich Internationales des SEM, insbesondere der Abteilung Rückkehr. Im Januar hatte die Präsidentin einen bilateralen Austausch mit der OSEARA AG, die für die medizinische Begleitung bei den zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg verantwortlich ist. Im März besprach die Kommission mit dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug des EJPD die Feststellungen und den aktuellen Handlungsbedarf im Bereich der zwangsweisen Rückführungen. Der Fachausschuss wird vom Vorsteher bzw. der Vorsteherin des EJPD jeweils beauftragt, zum jährlichen Bericht der NKVF über die zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg Stellung zu beziehen.

Im April tauschte sich die Kommission mit der *Commission des visiteurs officiels* des Grossen Rates des Kantons Genf aus. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier waren insbesondere daran interessiert, sich über die Monitoring-Tätigkeiten der NKVF auszutauschen.

Die Kommission traf sich im Juli mit der Kantonspolizei St. Gallen, um einen Sachverhalt bei einer beobachteten zwangsweisen Rückführung der Vollzugsstufen 2 und 3 zu klären. Zudem wurde die NKVF im November von der Kantonspolizei Freiburg zu einer internen Weiterbildung im Bereich Zwangsweise Rückführungen eingeladen. Die Teilnahme an derartigen Weiterbildungen stellt für die Kommission eine willkommene Gelegenheit dar, ihre Empfehlungen zu präsentieren und deren rechtliche Grundlagen zu erörtern. Kommissionsmitglieder referierten zudem bei den Grundausbildungen für polizeiliche Begleitpersonen in Genf und Kreuzlingen und stellten die Vorgehensweise bei der menschenrechtlichen Beobachtung von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg vor. Im November tauschte sich die Geschäftsstelle an einer jährlichen Weiterbildung mit den Einsatzleitern («EL+») über aktuelle Praxisbeispiele im Bereich der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg aus. Die Kommission schätzte den offenen und bereichernden Austausch.

Im Juni traf sich die Kommission im Rahmen ihrer Besuchstätigkeit in Einrichtungen der ausländerrechtlichen Administrativhaft mit der zuständigen Regierungsrätin des Kantons Genf. Die Kommission hatte um einen bilateralen Austausch gebeten, um die Bedingungen in den Einrichtungen Favra und Frambois zu thematisieren. Das Resultat des Austausches war

erher enttäuschend, da kaum grundlegende Veränderungen in Aussicht gestellt wurden.

c. Justizvollzug

Im Februar traf sich eine Delegation der NKVF mit der zuständigen Regierungsrätin des Kantons Jura und ihren Mitarbeitenden, um die materiellen Bedingungen im Gefängnis Porrentruy zu besprechen. Das Gefängnis war im August 2023 besucht worden, und die Kommission hatte die Schliessung empfohlen. Im Januar 2024 kündigte die jurassische Regierung die Schliessung des Gefängnisses an.

Im April traf sich die Kommission zum jährlichen Austausch mit dem Präsidenten und dem Geschäftsführer der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS). Die Kommission erörterte die aus menschenrechtlicher Sicht problematischen Aspekte der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg sowie der Polizeihalt.

Im Mai luden der zuständige Genfer Regierungsrat und im Dezember die neu gewählte Regierungsrätin lokale und nationale Menschenrechtsorganisationen ein, um im Rahmen der *Commission consultative sur les droits humains* über aktuelle Entwicklungen im Bereich Polizeihalt und strafrechtlicher Vollzug im Kanton Genf zu diskutieren. Die ausländerrechtliche Administrativhaft bildete aufgrund der Urteile des kantonalen Verwaltungsgerichtes (*Tribunal administratif de première instance du canton de Genève*) zu den materiellen Haftbedingungen in der Einrichtung Favra einen weiteren thematischen Schwerpunkt.

Die Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) luden im Mai und Oktober zu Runden Tischen zur Gesundheitsversorgung im Justizvollzug ein. Im Rahmen dieses Austausches berichtet die NKVF jeweils über ihre aktuellen thematischen Schwerpunkte im Bereich des Justizvollzugs.

Im November lud die Europäische Konferenz zur Gesundheitsförderung nach Wien ein, um sich zu den «Standards gesundheitlicher Versorgung in Haft» auszutauschen. Ziel dieser 13. Konferenz war es, die Umsetzung von Standards der Gesundheitsversorgung in psychischer, physischer und so-

zialer Hinsicht im Justizvollzug zu prüfen sowie Hürden und Umsetzungsmöglichkeiten zu diskutieren. Ein Kommissionsmitglied nahm an diesem Austausch teil.

Im November traf sich eine Delegation der NVKF mit dem Vorstand der Konferenz der kantonalen Leitenden Justizvollzug (KKLJV). Ziel des Austausches war es, den Umfang des Mandates und die Arbeitsmethodik der NKVF im direkten Dialog noch einmal zu erklären und Fragen dazu zu beantworten. Kritik an der NKVF war aufgekommen, nachdem diese im Rahmen einer Nachbefragung einen ausführlichen Fragebogen an die Leitungen und Gesundheitsdienste von 41 Einrichtungen versandt hatte.

3.3 Zusammenarbeit mit Menschenrechtsgremien

a. Vereinte Nationen

Im September interessierte sich der UNO-Unterausschuss gegen Folter (SPT) für die mögliche extraterritoriale Anwendung des Fakultativprotokolls zur UNO-Konvention gegen Folter (OPCAT) im Falle der Unterbringung von inhaftierten Personen in anderen Ländern und lancierte eine Umfrage bei den Nationalen Präventionsmechanismen (NPM). In diesem Zusammenhang tauschte sich die Geschäftsstelle mit der Amtsleiterin des Kantons St. Gallen über die Frage der Unterbringung von Personen, die im Fürstentum Liechtenstein verurteilt worden waren, in Gefängnissen im Kanton aus.

Die europäische Regionalgruppe des SPT veranstaltete im November ein Webinar zur Unabhängigkeit der NPMs. Im Rahmen der Veranstaltung präsentierte die Geschäftsstelle die zentralen Herausforderungen der NKVF im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit. In der anschliessenden Plenumsdiskussion wurden insbesondere die politische Einflussnahme, die finanzielle Abhängigkeit und unzureichende Ressourcen als wesentliche Risiken für die Unabhängigkeit und Wirkung der NPMs hervorgehoben.

b. Europarat

Kurz vor dem *ad-hoc*-Besuch des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT) in der Schweiz, welcher im März stattfand, tauschte sich die Kommission virtuell mit zwei Mitgliedern der Delegation des CPT zu den aktuellen problematischen Praktiken der Kantonspolizeien aus.

Das Europäische NPM-Forum (ein gemeinsames Projekt des Europarats und der EU) organisiert jedes Jahr verschiedene Treffen und Online-Veranstaltungen, um den Erfahrungsaustausch zwischen den NPMs zu stärken. Im Juni tauschten sich die NPMs im Strassburg zur menschenrechtlichen Überprüfung der materiellen Bedingung in der Untersuchungshaft aus. Auch die ausländerrechtliche Administrativhaft und der Umgang mit Radikalisierung in Haft wurden diskutiert.

c. Nationale Präventionsmechanismen (NPM)

Im Mai nahm der Vizepräsident an einem virtuellen Austausch von mehreren Nationalen Präventionsmechanismen (*Reunión de Trabajo sobre Prevención de la Tortura en el Contexto de Movilidad Humana en América Latina*) in Südamerika teil. Er referierte über die breite Erfahrung der NKVF im Bereich der menschenrechtlichen Überprüfung der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg.

Die stellvertretende Geschäftsführerin nahm vom 14. bis 17. Mai an einem von der *Association pour la prévention de la torture* (APT) für den senegalesischen Nationalen Präventionsmechanismus (*Observateur national des lieux de privation de liberté, ONLPL*) konzipierten Fortbildungsseminar in Dakar teil. Ziel des Seminares war es, die Kapazitäten der ONLPL-Mitglieder zu stärken. Der Fokus lag auf der menschenrechtlichen Überprüfung der Haftbedingungen von vulnerablen Personen, der Besuchsmethodik sowie der schriftlichen Nachbereitung der Besuche. Im Rahmen dieses Austausches begleitete die stellvertretende Geschäftsführerin eine Delegation der ONLPL bei einem Besuch in einer Haftanstalt für Männer in Dakar.

Ende Mai fand ein virtueller Austausch mit der Ombudsperson für Menschenrechte (*Public Defender of Human Rights*) der Slowakei und ihren Mitarbeitenden statt. Die Ombudsperson wurde beauftragt, den Nationalen Präventionsmechanismus aufzubauen. Die Slowakei hatte das OPCAT im September 2023 ratifiziert. Die Ombudsperson für Menschenrechte interessierte sich deshalb besonders für die Organisation und die Arbeitsweise der NKVF.

Im Rahmen eines von der APT organisierten Austausches mit der Nationalen Menschenrechtsinstitution von Kamerun (*Commission des Droits de l'homme du Cameroun, CDHC*) in Genf referierte im August ein Kom-

missionsmitglied über die thematischen Schwerpunkte, die Herausforderungen und die *best practices* im Bereich der Arbeitsmethodik der NKVF.

Seit 2014 trifft sich die NKVF jährlich im Herbst mit den deutschen, luxemburgischen und österreichischen Partnerorganisationen zu einem Erfahrungsaustausch. Schwerpunktthemen des Treffens in Berlin waren die Beobachtung von Polizeieinsätzen, die Rolle der NPM im Zusammenhang mit der EU-Screening-Verordnung 2024/1356 und die Rollen von geschlossenen Kinder- und Jugendhilfe-Einrichtungen zur Prävention von Jugendkriminalität. Zudem bot dieses Treffen Gelegenheit zu einem Austausch über Fortschritte, Grenzen und *best practices* im Rahmen der Arbeit der NPMs.

Zudem stand die NKVF im Zusammenhang mit zwangsweisen Rückführungen dreimal in direktem Kontakt mit dem NPM im Kosovo. Seit 2019 haben die beiden NPM ein Abkommen, das nach Ankunft einer zwangsweise rückgeführten Person im Herkunftsland Kosovo ein unabhängiges Monitoring sicherstellt.

d. Menschenrechtsinstitutionen

Auch im letzten Jahr gab es einen regelmässigen Austausch mit der Schweizerischen Menschenrechtsinstitution (SMRI). Im Mai und September fand der Austausch gemeinsam mit den Ausserparlamentarischen Kommissionen (EKF, EKM, EKR und EKKJ) statt. Diskutiert wurden die jeweiligen aktuellen und geplanten thematischen Schwerpunkte. Es liegt im Interesse aller Menschenrechtsorganisationen, thematische Prioritäten abzustimmen, Komplementarität sicherzustellen und Redundanzen zu verhindern.

e. Weitere Kontakte

Im August begrüssten die Präsidentin und die Geschäftsstelle den griechischen Grundrechtsbeauftragten des Ministeriums für Migration und Asyl (*Fundamental Rights Officer at the Ministry of Migration and Asylum*) in Bern. Die Anfrage an die Geschäftsstelle für ein Treffen war über die Schweizerische Botschaft in Athen erfolgt. Ziel des Austausches war es, die Monitoring-Aktivitäten der NKVF im Migrationsbereich vorzustellen. Auch wenn beide menschenrechtlichen Institutionen in einem ähnlichen Bereich Besuche durchführen, stellte die Kommission fest, dass sich die Einschätzung der einzelnen Situationen und auch die Arbeitsweise unterscheiden.

3.4 Kontakte mit betroffenen Personen, Angehörigen sowie Rechtsvertretungen

Auch in diesem Jahr stand die Geschäftsstelle regelmässig in schriftlichem oder telefonischem Kontakt mit inhaftierten, fürsgerisch untergebrachten und asylsuchenden Personen oder deren Angehörigen. Jede Anfrage wurde beantwortet. Da die NKVF jedoch keine Ombudsstelle ist, verfügt sie über kein Mandat, um Beschwerden von Einzelpersonen nachzugehen. Hinweise auf Missstände, die aus Schreiben oder Anrufen betroffener Personen oder ihrer Angehörigen hervorgehen, können der Kommission aber wertvolle Erkenntnisse über spezifische Problembereiche liefern und sind daher von grosser Bedeutung. Diese Hinweise werden ausserdem bei der jährlichen Besuchsplanung und Festlegung der inhaltlichen Schwerpunkte berücksichtigt. Bei Hinweisen auf gravierende Missstände kann die Geschäftsstelle Kontakt mit den zuständigen Behörden aufnehmen oder andere Massnahmen beschliessen.

Gestützt auf das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) bearbeitete die Geschäftsstelle 43 Anfragen von Rechtsvertretungen, die für ihre Mandantinnen und Mandanten bei der NKVF Unterlagen einforderten.

3.5 Weitere Kontakte und Teilnahme an Veranstaltungen

Die Kommissionsmitglieder sowie die Mitarbeitenden der Geschäftsstelle knüpften bei zahlreichen nationalen Veranstaltungen zusätzliche Kontakte. Die NKVF gewinnt durch diese Vernetzung komplementäre Informationen, die für ihre Monitoring-Aktivitäten eine wichtige Ergänzung sind.

- Präsentation der NKVF am Jahrestreffen der «Seelsorgenden der Bundesasylzentren», Februar
- Präsentation der Empfehlungen der NKVF im Bereich der psychiatrischen Versorgung in Gefängnissen an der Jahrestagung der Konferenz der Schweizerischen Gefängnisärzte und -ärztinnen (KSG), April
- Präsentation der Empfehlungen der NKVF zur Betreuung von unbegleiteten asylsuchenden Minderjährigen, Tagung zum Thema «*Enjeux migration: Quelle actions sociales et culturelles?*» der Hochschule und Höheren Fachschule für Soziale Arbeit Wallis in Sierre, Mai

- Online-Austausch im Rahmen des Forschungsprojektes «*Finding Agreement in Return (FAiR)*», finanziert durch die European Research Executive Agency (REA), zu den zwangswiseen Rückführungen auf dem Luftweg, Februar und Juli
- Teilnahme an der Fachveranstaltung «Kinderschutz im Asylbereich», Save the Children und Max Kohler Stiftung, Juni
- Teilnahme an der Artiset-Tagung «Die ärztliche Grundversorgung: Wie die Zusammenarbeit zwischen Ärztinnen und Heimen gelingen kann», Juni
- Teilnahme an der Migrationsrechtstagung, Universität Bern, August
- Koordinierter Online-Austausch der Plattform Zivilgesellschaft in den Bundesasylzentren (ZiAB), August und November
- Teilnahme an der Arbeitstagung zur Studie «Kinder und Jugendliche in der Nothilfe im Asylbereich», Eidgenössische Migrationskommission (EKM), September
- Arbeitstreffen mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum Justizvollzug (SKJV) zu Fragen zu ausländischen Personen ohne Bleiberecht in der Schweiz, Oktober
- Teilnahme an der Konferenz «50 Jahre Beitritt der Schweiz zur EMRK», Bundesamt für Justiz, November

Die NKVF im Überblick

4

Die NKVF ist seit dem 1. Januar 2010 für den menschenrechtlichen Schutz von Personen im Freiheitsentzug zuständig. Die Kommission besteht aus zwölf vom Bundesrat gewählten Mitgliedern. Eine Geschäftsstelle unterstützt die Mitglieder in der Ausübung ihres Mandates.

4.1 Kommission

Die Kommission legt die Strategie, die Methodik, die Besuchsplanung sowie ihre Position zu menschenrechtlichen Fragen fest. Der breite fachliche Hintergrund der Mitglieder erlaubt es der Kommission, in den zahlreichen in diesem Bericht beschriebenen Themenfeldern aktiv zu sein. Die Kommission setzte sich im Berichtsjahr folgendermassen zusammen:

- [Martina Caroni](#), Präsidentin
- [Jean-Sébastien Blanc](#), Vize-Präsident
- [Corinne Devaud-Cornaz](#), Vize-Präsidentin
- [Urs Hepp](#), Vize-Präsident
- [Maurizio Albisetti Bernasconi](#)
- [Daniel Bolomey](#)
- [Philippe Gutmann](#)
- [Myriam Heidelberger Kaufmann](#)
- [Hanspeter Kiener](#)
- [Ursula Klopfstein-Bichsel](#)
- [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](#)
- [Josef Germann](#)
- [Pilar Gimeno](#) (Februar bis September)
- [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](#), stv. Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin
- [Lou Galliker](#), Hochschulpraktikantin (ab August)
- [Lukas Heim](#), wissenschaftlicher Mitarbeiter
- [Maya Ketterer](#), Fachspezialistin
- [Tsedön Khangsar](#), wissenschaftliche Mitarbeiterin
- [Sara Maggiore](#), Hochschulpraktikantin (bis Juni)
- [Valentina Stefanović](#), wissenschaftliche Mitarbeiterin

4.4 Ausgaben

Die Ausgaben der NKVF für das Berichtsjahr betrugen CHF 1 190 783.

