



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)

P.P. CH-3003 Bern, NKVF

Einschreiben

Dr. Christian Bock
Direktor
Eidgenössische Zollverwaltung
Monbijoustrasse 40
3003 Bern

Unser Zeichen: NKVF

Bern, den 8. Mai 2018

Bericht an die Eidgenössische Zollverwaltung betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Zentrum Rancate und den Umgang mit mutmasslichen BodypackerInnen

Sehr geehrter Herr Direktor

Für Ihr Schreiben vom 16. April 2018 und die ergänzenden Informationen bezüglich CT-Untersuchungen bei BodypackerInnen möchte ich mich im Namen der Kommission bedanken. Im Rahmen des Gesprächs vom Februar 2018 hatten wir Ihnen eine Rückmeldung in der Form eines Kurzberichtes in Aussicht gestellt, welchen wir Ihnen nun zur Stellungnahme unterbreiten. Nachfolgend werden die aus Sicht der Kommission wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst.

I. Feststellungen und Empfehlungen in Bezug auf Rancate

1. Eine Delegation der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) besuchte am 14. September 2016 unangemeldet das Zentrum Rancate, in welchem Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus in der Schweiz, die an der italienischen Grenze arretiert wurden, in der Regel für eine Nacht untergebracht werden. Zum Zeitpunkt des Besuches, welcher abends zwischen 20.00 Uhr und 23.00 Uhr stattfand, befanden sich 17 arretierte Personen im Zentrum.
 - a. Zusammenfassung der Beobachtungen
2. Die Delegation wurde korrekt empfangen und ihre Fragen so gut wie möglich von den anwesenden Gesprächspartnern der Securitas beantwortet. Es konnte jedoch niemand

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Taubenstrasse 16, 3003 Bern
Tel. +41 58 465 16 20
info@nkvf.admin.ch
www.nkvf.admin.ch

Auskunft zu den Fragen bezüglich der rechtlichen Grundlage der kurzfristigen Festhaltung geben. Zum Zeitpunkt des Besuches war das Grenzwachtkorps (GWK) nicht vor Ort vertreten. Während des Besuches überprüfte die Delegation die Infrastruktur des Zentrums. Sie stellte namentlich fest, dass unbegleitete Minderjährige im Zentrum nicht von Erwachsenen getrennt untergebracht werden. Den Minderjährigen wurde auch keine besondere Betreuung angeboten und sie erhalten auch keine gemäss Art. 64 Abs. 4 AuG vorgeschriebene Vertrauensperson. Die Delegation stellte u.a. fest, dass die im Zentrum untergebrachten Personen bei ihrer Ankunft weder mündlich noch schriftlich über den Grund und die Dauer der Festhaltung informiert wurden.

b. Rechtliche Grundlage der Festhaltung

3. Die Kommission setzte sich im Nachgang an den Besuch vertieft mit den rechtlichen Grundlagen auseinander und überprüfte auch die Einhaltung der verfahrensrechtlichen Aspekte. Als unklar erwies sich aus Sicht der Kommission im Besonderen die Frage nach der Rechtsgrundlage für die kurzfristige Festhaltung und den Abklärungen des GWK im Zusammenhang mit Art. 18 AsylG. Ein weiteres Anliegen der Kommission waren die Abklärungen und der Umgang mit besonders schutzbedürftigen Personen, namentlich unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs).
4. In einem Schreiben vom 19. Oktober 2016 ersuchte die Kommission um weiterführende Informationen und Präzisierungen bezüglich der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen, die bei der kurzfristigen Festhaltung zur Anwendung kommen. Das Antwortschreiben vom 11. November 2016 enthielt in dieser Hinsicht jedoch keine Präzisierungen. Es wurde lediglich darauf hingewiesen, dass Personen, die nicht um Asyl oder Schutz in der Schweiz ersuchen, formlos weggewiesen und erneut nach Italien überstellt werden. Diese Informationen werden gemäss Ihren Angaben in einem Gespräch in der GWK-Anlaufstelle in Chiasso durch Mitarbeitende des GWK ermittelt. Weil die Übergabe der sich rechtswidrig in der Schweiz aufhaltenden Personen nach Italien oft nicht unmittelbar durchführbar ist, würden Personen im Interesse der öffentlichen Sicherheit und zu deren Schutz im Zentrum Rancate untergebracht. Mit Schreiben vom 23. Dezember 2016 wurde nochmals betont, dass der Umstand, dass das Zentrum gesichert ist und der Ein- und Austritt nicht frei erfolgt, die Unterbringung im Zentrum nicht zur Festhaltung macht und dass Zwangsmassnahmen wie Festhaltungen zu verfügen sind, falls eine Person nicht mit der Unterbringung einverstanden ist. **Die Kommission hat diese Ausführungen zur Kenntnis genommen. Da es sich im vorliegenden Fall jedoch um eine, wenngleich kurze, Festhaltung handelt, ist die Kommission der Ansicht, dass solche Massnahmen unter Angabe der einschlägigen Rechtsgrundlage grundsätzlich zu verfügen sind und den Personen eine anfechtbare Verfügung ausgehändigt werden sollte.**¹

c. Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen und Information

5. In einem Schreiben vom 25. Oktober 2016 ersuchte die Kommission den Regierungsrat des Kantons Tessin um Stellungnahme hinsichtlich des Umgangs mit unbegleiteten Minderjährigen im Zentrum Rancate. Im Antwortschreiben vom 9. November 2017 bestätigte dieser die Möglichkeit der räumlichen Trennung von Minderjährigen und anderen vulnerablen Personen. Der Kommission gegenüber wurde zudem bestätigt, dass im Fall ei-

¹ Art. 64 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, SR 142.20.

ner Überbelegung rasch nach einer alternativen Unterbringungsmöglichkeit für unbegleitete Minderjährige gesucht werde.

6. Mit Schreiben vom 11. November 2016, bestätigten Sie gegenüber der Kommission, dass unbegleitete Minderjährige durch das GWK in individuellen Gruppen begleitet, betreut und in separaten Schlafräumen untergebracht werden. Im Zweifelsfall werden junge Personen als minderjährig behandelt und die italienischen Behörden am Vorabend informiert, wenn UMAs zurückgebracht werden. **Die Kommission begrüsst die erwähnten Massnahmen. Sie betont jedoch, dass der besonderen Verletzlichkeit unbegleiteter Minderjähriger unbedingt Rechnung zu tragen ist und diese getrennt von Erwachsenen unterzubringen sind.**

d. Informationen an arretierte Personen

7. Die aktuell laufenden Prozessoptimierungen in Bezug auf Art. 18 AsylG, die zusätzlich erwogenen Massnahmen zur Sicherstellung des Informationsflusses sowie die bereits in die wichtigsten Sprachen übersetzten Fragevorgaben und den Film im Wartebereich hat die Kommission mit Zufriedenheit zur Kenntnis genommen.² Als positiv hervorzuheben gilt es zudem die Tatsache, dass nur noch speziell geschulte Mitarbeitende, so genannte ‚Conversation Leader Migration‘, die Personen über den Zweck der Einreise in die Schweiz befragen.

II. Feststellungen und Empfehlungen im Umgang mit mutmasslichen Body-packerInnen

8. Im Mai 2017 wurden der Kommission von zivilgesellschaftlicher Seite als bedenklich einzustufende Hinweise über den Umgang mit mutmasslichen BodypackerInnen im Grenzwachtposten Oberwallis zugetragen. Demzufolge soll an vorläufig festgenommenen Personen bei Verdacht auf illegalen Warentransport systematisch, eine so genannte low-dose CT-Untersuchung vorgenommen worden sein. Gemäss den der NKVF vorliegenden Angaben soll die Erfolgsquote der vom GWK angeordneten, als mittelschwerer Eingriff in die körperliche Integrität zu qualifizierenden CT-Untersuchungen dabei äusserst niedrig sein. Zudem soll es vorgekommen sein, dass die körperliche Untersuchung auch an schwangeren Frauen vorgenommen wurde, wobei die zu untersuchenden Personen offensichtlich vorgängig nicht über die Risiken aufgeklärt wurden.
9. Die Kommission betonte in ihrem Schreiben vom 4. Juli 2017, dass diese Vorgehensweise, sofern zutreffend, als bedenklich einzustufen sei und grundrechtliche Fragen aufwerfe. Sie ersuchte das GWK erstmals um Stellungnahme zu den genannten Vorwürfen und bat zudem um Abklärung bezüglich der Anzahl Fälle von zwangsweise durchgeführten CT-Untersuchungen in den Jahren 2016 und 2017.
10. Mit Stellungnahme vom 25. September 2017 informierten Sie uns über die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen, wonach das GWK eine Person körperlich untersuchen lassen kann, wenn ein begründeter Verdacht vorliegt, dass von der Person eine Gefährdung ausgeht oder dass sie Gegenstände, die sicherzustellen sind, mit sich führt.³ Sie beton-

² Schreiben vom 25. September 2017.

³ Art. 102 Abs. 1 Zollgesetz, SR 631.0. Vgl. auch Art. 61 Zollverordnung der EZV, SR 631.013.

ten in Ihrer Stellungnahme, dass körperliche Untersuchungen nur dann angeordnet werden, wenn sie verhältnismässig und zielführend sind, d.h. wenn der Verdacht auf Bodypacking erhärtet wurde, eine für die Person lebensgefährdende Situation vorliegt und keine weniger einschneidende Massnahme zur Verfügung steht. Der Entscheid zur Durchführung sowie die eigentliche körperliche Untersuchung, worunter auch Röntgenaufnahmen und Computertomographien fallen, würden hingegen nur auf explizite Anordnung des Arztes unter Berücksichtigung des Gesundheitszustands eines Patienten oder einer Patientin erfolgen.⁴

11. Zur Klärung der statistischen Diskrepanzen im Zusammenhang mit den errechneten Erfolgsquoten fanden am 23. November 2017 und erneut am 15. Februar 2018 zwei Treffen zwischen der Geschäftsleitung GWK und einer Delegation der Kommission statt. Gleichzeitig ersuchte die Kommission das Spital Oberwallis um Zustellung der entsprechenden Daten.
12. Die NKVF wies bei dieser Gelegenheit nochmals auf den Umstand hin, dass CT – Untersuchungen einen mittelschweren Eingriff in die Grundrechte der untersuchten Personen darstellen und es folglich unerlässlich sei, die Eingriffs- und Anordnungsvoraussetzungen klar zu definieren. Die Kommission erkundigte sich namentlich über das Vorliegen von entsprechenden Weisungen zur Anordnung von CT-Untersuchungen und über den Umgang mit Frauen im gebärfähigen Alter. Die Kommission erkundigte sich ferner über die Möglichkeit, zwangsweise CT-Untersuchungen durchzuführen und wünschte weiterführende Informationen.
13. Sie informierten die Kommission im Rahmen dieser Treffen in transparenter Weise über die ergriffenen Sofortmassnahmen. Namentlich wurde den Mitarbeitenden nochmals die interne Vorgehensweise bei dringlichem Verdacht auf Bodypacking erläutert. Auch orientierten Sie die Kommission über die unmittelbar in die Wege geleitete interne Revision⁵, welche die erhobenen Diskrepanzen zwischen den Spitaldaten und den GWK Daten klären sollte und diese in Bezug auf die ermittelte Erfolgsquote von 5% bzw. 9% bei CT-Untersuchungen weitgehend bestätigten⁶.
14. Mit Schreiben vom 16. April 2018 bestätigten Sie zudem, dass CT-Untersuchungen nicht unter Anwendung von physischer Gewalt zwangsweise durchgeführt werden dürfen und wiesen darauf hin, dass bei Verweigerung des Transports in das nahegelegene Spital, die Person bis höchstens 24 Stunden ab Anhaltung in der Zollkontrolle belassen wird, um eine allfällige Ausscheidung der Fingerlinge abzuwarten. Nach Ablauf der 24-stündigen Frist sei eine Übernahme durch die zuständige Kantonspolizei einzuleiten und mit der Staatsanwaltschaft Kontakt aufzunehmen, die über das weitere Vorgehen entscheidet. Schliesslich betonten Sie in Ihrem Schreiben, dass keine speziellen Weisungen für den Umgang mit Frauen im gebärfähigen Alter vorliegen; Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand der mutmasslichen Bodypacker jedoch berücksichtigt werden und die Untersuchung so schonend wie möglich zu erfolgen hat. Schliesslich obliege es der ärztlichen Sorgfaltspflicht, die Eignung einer Patientin vor Einsatz eines bildgebenden Verfahrens abzuklären.

⁴ Art. 102 Abs. 3 Zollgesetz, SR 631.0.

⁵ Bericht 171405 vom 14.12.2017.

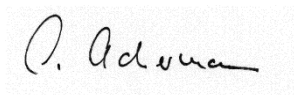
⁶ Schreiben vom 19. Dezember 2017 und Memo Bodypacker – Grenzwachtposten Oberwallis.

15. Die Kommission bedankt sich für die von Ihnen in die Wege geleiteten umfangreichen Abklärungen und nimmt die von der Zolldirektion getroffenen Sofortmassnahmen mit Zufriedenheit zur Kenntnis. Nichtsdestotrotz ist die Kommission angesichts der ermittelten Erfolgsquote von 9% der Ansicht, dass es im Grenzwachtposten Oberwallis zu Fehleinschätzungen bezüglich des Verdachts bei mutmasslichen BodypackerInnen gekommen ist und in der Folge übermässig viele CT-Untersuchungen angeordnet wurden. Angesichts des mittelschweren Grundrechtseingriffs einer CT-Untersuchung und der mit dieser Untersuchung verursachten hohen Kosten empfiehlt die Kommission dem GWK dringend, die internen Kontrollmechanismen zu verstärken und die Mitarbeitenden in Bezug auf das vorliegende Erkennungsraster entsprechend zu sensibilisieren. Schliesslich empfiehlt die Kommission dem GWK, durch Erlass einer entsprechenden Weisung bezüglich des Verfahrens für die Anordnung von CT-Untersuchungen die Zusammenarbeit mit dem Spital Oberwallis zu verbessern.

Sie haben nun die Möglichkeit, uns Ihre Stellungnahme innert 60 Tagen zukommen zu lassen. Mit Ihrem Einverständnis und im Sinne der Transparenz würden wir diese Stellungnahme anschliessend gemeinsam mit unserem Bericht auf der Website der Kommission veröffentlichen.

Für den konstruktiven Dialog und die Informationen über die laufenden Abklärungen möchten wir uns an dieser Stelle nochmals bei Ihnen bedanken und stehen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Alberto Achermann
Präsident



CH-3003 Bern, EZV

Nationale Kommission zur Verhütung von
Folter NKVF
Bundesrain 20

3003 Bern

Sachbearbeiter/in: ObP/RPG
Bern, 9. Juli 2018

Stellungnahme der Eidgenössischen Zollverwaltung zum Bericht vom 8. Mai 2018 der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter betreffend den Besuch im Zentrum Rancate und den Umgang mit mutmasslichen BodypackerInnen

Sehr geehrter Herr Achermann

Besten Dank für die Zustellung des Kurzberichts mit den Erkenntnissen und Empfehlungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zum Zentrum in Rancate sowie zum Umgang mit mutmasslichen BodypackerInnen. Gerne nutze ich die Gelegenheit, zu diesem Bericht Stellung zu nehmen. Ich gebe Ihnen hiermit zudem das Einverständnis, dieses Schreiben auf der Website der NKVF zu veröffentlichen.

Einleitend möchte ich mich für die gute und konstruktive Zusammenarbeit mit der NKVF bedanken. Die Wahrung der Grund- und Menschenrechte ist ein zentrales Element bei unserer Aufgabenerfüllung. Wir nehmen denn auch Ihre Beobachtungen und Empfehlungen sehr ernst und setzen unser Möglichstes daran, allfällige Missstände zu beheben und unser Optimierungspotential auszuschöpfen. Zu den im Kurzbericht genannten Erkenntnissen nehme ich gerne wie folgt Stellung:

1 Feststellungen und Empfehlungen in Bezug auf Rancate

1.1 Rechtliche Grundlage für einen Aufenthalt im Zentrum Rancate

In Ihrem Bericht halten Sie unter Ziffer 4 fest, dass es sich bei einer Unterbringung im Zentrum Rancate um eine, wenngleich kurze, Festhaltung handle, die grundsätzlich unter Angabe der einschlägigen Rechtsvorschriften zu verfügen sei und dass der betroffenen Person eine anfechtbare Verfügung auszuhändigen wäre. Bei den betroffenen Personen handelt es sich um Ausländerinnen und Ausländer, welche gestützt auf Artikel 64c des Ausländergesetzes¹ formlos weggewiesen werden bzw. werden sollen. Auf unverzügliches Verlangen der betroffenen Person wird eine Verfügung mit einem Standardformular erlassen (vgl. Art. 64c

¹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG; SR 142.20)

Abs. 2 AuG). Die Übergabe der betroffenen Personen an die italienischen Behörden erfolgt gestützt auf das Rückübernahmeabkommen mit Italien². Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) betrachtet die Überführung ins Zentrum Rancate und die damit verbundene kurzfristige Einschränkung der Bewegungsfreiheit der betroffenen Personen als Vollzugshandlungen zur Durchsetzung der mittels formloser oder schriftlicher Verfügung erlassenen Wegweisung nach Artikel 64c AuG. Die betroffenen Personen sind fast ausnahmslos mit einer Überstellung nach Rancate einverstanden. Zudem hat eine betroffene Person – zusätzlich zur allenfalls beantragten schriftlichen Wegweisungsverfügung – jederzeit die Möglichkeit, eine anfechtbare Verfügung³ über Realakte zu verlangen.

Die Unterbringung von Personen im Zentrum Rancate zwischen ihrer formlosen Wegweisung und der Durchführung ihrer Rückübergabe nach Italien erfolgt einerseits im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, aber insbesondere auch zum Schutz der betroffenen Person, die im Zentrum zu meist schon nächtlicher Stunde die Möglichkeit hat, in einer sicheren Umgebung zu duschen, zu essen und zu schlafen. Das Zentrum verfügt zudem über getrennte Räumlichkeiten im ersten Stock für die Unterbringung von besonders verletzlichen Personen. Unsere Erfahrungen mit der Unterbringung von Personen im Zentrum Rancate haben deren Nutzen bestätigt. Die Anzahl Personen, die sich gegen diese Unterbringung gewehrt haben, ist verschwindend klein. Sollte eine Person sich nicht an die behördlichen Anordnungen halten bzw. Anzeichen erkennen lassen, dass sie in die Illegalität untertauchen will, müssten grundsätzlich ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen angeordnet werden. Zuständig für die Anordnung wäre der Kanton. Vor diesem rechtlichen und tatsächlichen Hintergrund sind wir der Auffassung, dass die aktuelle Lösung für die Überführung der betroffenen Personen ins Zentrum Rancate sowohl verhältnismässig ist als auch die verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie wahrt.

1.2 Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen

Unter Ziffer 6 halten Sie fest, dass der besonderen Verletzlichkeit unbegleiteter Minderjähriger unbedingt Rechnung zu tragen ist und diese getrennt von Erwachsenen unterzubringen sind. Ich darf Ihnen nochmals versichern, dass das Zentrum Rancate im ersten Stock über getrennte Räumlichkeiten für die Unterbringung von Jugendlichen und weiteren besonders verletzlichen Personen verfügt. Wie im Schreiben vom 11. November 2016 festgehalten, teilen wir die Sorge der Kommission über die grosse Anzahl unbegleiteter Minderjähriger und sind uns unserer Verantwortung im Umgang mit besonders verletzlichen Personen bewusst. Aus diesem Grund arbeiten wir denn auch mit der Organisation "ProFilia" zusammen. Sie besitzt Räumlichkeiten beim Bahnhof Chiasso, in welche wir die Minderjährigen bringen können, die nicht nach Italien rückübergeben werden können. Dort werden sie von den Mitarbeiterinnen von "ProFilia" empfangen und unterstützt. Wir arbeiten hier eng mit dem Kanton zusammen und stellen die Betreuung der Minderjährigen sicher. Indes stehen wir vor der Herausforderung, dass einige der Minderjährigen während der Nacht die Flucht ergreifen. Sie sind dann wieder auf sich selbst gestellt.

2 Feststellungen und Empfehlungen im Umgang mit mutmasslichen BodypackerInnen

Was den Umgang mit mutmasslichen BodypackerInnen betrifft, empfiehlt die Kommission der EZV dringend, die internen Kontrollmechanismen zu verstärken und die Mitarbeitenden in Bezug auf unser Erkennungsraster verstärkt zu sensibilisieren. Zudem soll die EZV durch Erlass einer entsprechenden Weisung bezüglich des Verfahrens für die Anordnung von CT-Untersuchungen die Zusammenarbeit mit dem Spital Oberwallis verbessern.

² Abkommen vom 10. September 1998 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (SR 0.142.114.549)

³ Artikel 25a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021)

Wir sind uns bewusst, dass eine CT-Untersuchung einen mittelschweren Grundrechtseingriff darstellt und daher entsprechend begründet sein und mit der nötigen Verhältnismässigkeit angeordnet werden muss. Wie im Schreiben vom 16. April 2018 erwähnt, hält sich die EZV im Umgang mit BodypackerInnen an die internen Dienstbefehle, Anweisungen und Erkennungsraster.

Die Erkenntnisse und Überprüfungen der letzten Monate, Ihre Empfehlungen und der Bericht unserer internen Revision in dieser Sache waren sehr aufschlussreich. Auf dieser Grundlage haben wir erkannt, dass unsere internen Weisungen, Erkennungsraster und Kontrollprozesse überarbeitet und verfeinert werden müssen, was wir unverzüglich angehen werden. Schliesslich wurde als Sofortmassnahme beschlossen, dass eine körperliche Untersuchung durch Röntgenaufnahmen, worunter auch die CT-Untersuchungen fallen, vom Einsatzoffizier nur noch schriftlich angeordnet werden kann.

Mit den aufgeführten Massnahmen werden wir uns weiterhin konsequent dafür einsetzen, bei unserer Aufgabenerfüllung die Grundrechte der betroffenen Personen vollumfänglich zu wahren. Für die konstruktive Zusammenarbeit mit der NKVF bedanken wir uns ausdrücklich.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Zollverwaltung

i.V. 

Dr. Christian Bock
Direktor