



Bern, den 8. November 2016

NKVF 3/2016

**Bericht an den Regierungsrat des Kantons
Zürich betreffend den Nachfolgebesuch
der Nationalen Kommission zur Verhütung
von Folter vom 14. April 2016 in der Abtei-
lung für ausländerrechtliche Administra-
tivhaft im Flughafengefängnis Zürich**



Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	3
	Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs.....	3
	Zielsetzungen	3
	Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit	3
II.	Stand Umsetzung der Empfehlungen: Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf	4
a.	Einleitende Bemerkungen	4
b.	Misshandlungen und/oder erniedrigende Behandlungen.....	4
c.	Körperliche Durchsuchungen	4
d.	Materielle Haftbedingungen - Infrastruktur	5
e.	Haftregime	5
f.	Disziplinarregime	6
g.	Schutz- und Sicherheitsmassnahmen.....	7
h.	Informationen an die inhaftierten Personen	7
i.	Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten	8
j.	Kontakte mit der Aussenwelt.....	8
k.	Zusammenfassung.....	9



I. Einleitung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009¹ hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) das Flughafengefängnis Zürich (FGK) besucht und die Situation der inhaftierten Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft (AA) überprüft.

Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs

2. Eine Delegation der NKVF bestehend aus Alberto Achermann, Präsident und Delegationsleiter; Franziska Plüss, Kommissionsmitglied; Helena Neidhart, Kommissionsmitglied; Daniela Bill, wissenschaftliche Mitarbeiterin und Kelly Bishop, Hochschulpraktikantin, hat am 14. April 2016 die Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft im Flughafengefängnis Zürich besucht.

Zielsetzungen

3. Die Delegation überprüfte die Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft im Rahmen eines Nachfolgebesuchs.
4. Während des Besuches richtete die Delegation ein besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte:
 - i. Überprüfung der Umsetzung der beim Erstbesuch 2010 und beim Nachfolgebesuch 2013 abgegebenen Empfehlungen in Bezug auf die Abteilung der AA;
 - ii. Erneute Überprüfung der materiellen Haftbedingungen in der Abteilung AA, insbesondere der Spazierhöfe und der Gemeinschaftsräume;
 - iii. Haftregime, insbesondere Beschäftigungs- und Bewegungsmöglichkeiten und Zugang zu Aussenkontakten;
 - iv. Handhabung des Disziplinarwesens bzw. der Schutz- und Sicherheitsmassnahmen.

Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit

5. Der Besuch der NKVF fand unangemeldet statt. Die Visite begann am 14. April 2016 um 09.00 Uhr mit einem Gespräch, an dem seitens des Flughafengefängnisses Herr R. Margies, Leiter des FGK und Herr R. Vincenz, Leiter der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft teilnahmen. Die Delegation führte im Verlauf der Visite Gespräche mit 17 inhaftierten Personen und 5 Mitarbeitenden.
6. Die Delegation erlebte einen freundlichen und offenen Empfang von Seiten der Anstaltsleitung. Während der gesamten Visite standen zahlreiche Mitarbeitende aller Stufen und

¹SR. 150.1, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/2109.pdf>.



Bereiche der Delegation jederzeit kompetent und freundlich zur Verfügung. Alle Fragen wurden ausführlich beantwortet und die gewünschten Unterlagen zur Verfügung gestellt.

7. Zum Zeitpunkt des Besuches waren in der Abteilung AA insgesamt 95 inhaftierte Personen untergebracht. Darunter befanden sich sieben Frauen.
8. Der vorliegende Bericht verweist auf die Empfehlungen, welche die NKVF nach ihrem ersten Besuch im FGK im Jahr 2010 und dem Nachfolgebesuch im Jahr 2013 bezüglich der Abteilung AA an die Behörden gerichtet hatte.²

II. Stand Umsetzung der Empfehlungen: Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

a. Einleitende Bemerkungen

9. Die Delegation wurde während des Antrittsgesprächs von der Leitung des FGK informiert, dass in der Abteilung AA seit September 2015 eine Umstrukturierung im Gang sei, welche zumindest teilweise in Zusammenhang mit der Umsetzung der Empfehlungen der NKVF stehe, namentlich in Bezug auf die Spazier- und Zellenöffnungszeiten, die Sportmöglichkeiten sowie die Umgestaltung von bestehenden Räumlichkeiten in multifunktionale Gemeinschaftsräume. Ziel sei es, die Bewegungsfreiheit für die inhaftierten Personen unter Berücksichtigung der vorhandenen baulichen Gegebenheiten zu verbessern. Die Delegation wurde weiter informiert, dass der Medianwert in Bezug auf die Aufenthaltsdauer im Jahr 2015 23 Tage betrug. Zunehmend problematisch sei ausserdem, dass vermehrt psychisch auffällige Personen im FGK untergebracht werden müssten.

b. Misshandlungen und/oder erniedrigende Behandlungen

10. Der Delegation wurden während ihres Nachfolgebesuches weder Behauptungen noch Informationen betreffend Misshandlungen oder schlechter Behandlung der inhaftierten Personen durch das Personal zugetragen. Dem Personal wurde im Gegenteil eine respektvolle Behandlung attestiert.

c. Körperliche Durchsuchungen

11. Die Delegation wurde von inhaftierten Personen informiert und beobachtete während der Eintrittsuntersuchung, dass die körperliche Durchsuchung nicht in zwei Phasen erfolgt. Wie der Delegation von der Leitung mitgeteilt wurde, ist das Personal hinsichtlich des Ablaufes der körperlichen Durchsuchung in zwei Phasen instruiert. **Die Kommission regt deren konsequente Umsetzung in der Praxis an.**

² Die Berichte sind abrufbar unter: http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice/berichte/besuche_2010.html und <http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice/berichte/nachfolgebesuche2013.html>.



d. Materielle Haftbedingungen - Infrastruktur

12. Die Delegation hat die materiellen Haftbedingungen der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft erneut überprüft und dabei mit Zufriedenheit festgestellt, dass die Spazierhöfe mit einem ausfahrbaren Sonnendach ausgestattet, farblich aufgefrischt und mit Pflanzen versehen wurden. Die Spazierhofmauern weisen neu Fensterdurchbrüche auf und einer der Spazierhöfe verfügt neu über einen Outdoor-Sportbodenbelag. **Die Kommission begrüsst, dass ihre Empfehlung in Bezug auf die Neugestaltung und Erweiterung der Spazierhöfe zufriedenstellend umgesetzt wurde.**
13. Die Delegation wurde von der Leitung des FGK informiert, dass im zweiten Stockwerk eine neue Kreativwerkstatt eingerichtet werden soll, der Andachtsraum ansprechender gestaltet wurde und dieser gleichzeitig als Arbeitsraum genutzt werden kann. Die Kommission begrüsst, dass das Angebot an multifunktionalen Gemeinschaftsräumen verbessert wurde.³
14. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Unterlagen fest, dass suizidgefährdete Personen weiterhin, entgegen ihrer bereits abgegebenen Empfehlungen⁴, in den Arrestzellen untergebracht werden und das FGK über kein Suizidpräventionskonzept verfügt. Die Leitung bestätigte diesen Mangel. **Die Kommission ist weiterhin der Ansicht, dass Arrestzellen auch im Notfall keine angemessene Unterbringung für psychisch verletzte Personen darstellen und empfiehlt der Anstaltsleitung, in dringenden Fällen eine Überweisung in eine geeignete psychiatrische Einrichtung zu erwägen.**
15. Die Delegation stellte bei der Besichtigung der Arrestzellen fest, dass diese lediglich mit einer dünnen Gymnastikmatte als Liegeunterlage ausgestattet sind und aus Sicherheitsgründen kein Kopfkissen abgegeben wird. **Die Kommission empfiehlt, die Arrestzellen mit einer Matratze und einem Kopfkissen angemessen auszustatten.** Die Delegation nahm im Rahmen des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass die dünne Gymnastikmatte durch eine dickere Liegeunterlage ersetzt wurde.

e. Haftregime

16. Die Delegation stellte mit Zufriedenheit fest, dass die Spazierzeiten der männlichen inhaftierten Personen von eineinhalb auf drei Stunden pro Tag erweitert wurden. Die weiblichen inhaftierten Personen haben direkten Zugang zum Spazierhof auf dem Dach, welcher während den Zellenöffnungszeiten jederzeit zugänglich ist. Die Delegation stellte im Weiteren fest, dass die Zellenöffnungszeiten im zweiten bis vierten Stockwerk verlängert wurden. So können sich die inhaftierten Personen montags und dienstags sowie donnerstags und freitags von 08.00 bis 17.00 Uhr ausserhalb ihrer Zelle aufhalten und am Wochenende von 09.00 bis 11.00 respektive von 13.30 bis 15.30 Uhr. Am Mittwoch werden die Zellen jeweils nur für den Spaziergang von 09.45 bis 11.15 Uhr geöffnet. Der erste Stock verfügt über keinen Arbeitsraum. Die Zellen im ersten Stock sind zudem aus personellen Gründen nur

³ Vgl. Bericht NKVF FGK 2010, Empfehlung Ziff. 43.

⁴ Vgl. Bericht NKVF FGK 2010, Empfehlung Ziff. 39 und Bericht NKVF FGK, 2013 Empfehlung Ziff. 14.



halbtags geöffnet. **Die Kommission bekräftigt die Leitung in ihrem Bestreben, die eingeleiteten Massnahmen zur Verbesserung der Bewegungsfreiheit konsequent voranzutreiben.**

17. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Zellenbelegungspläne fest, dass sich im Jahr 2015 zwei Minderjährige⁵ im FGK für 46 respektive 51 Tage in einer Vierer- respektive Zweierzelle aufhielten. Gemäss internem Konzept⁶ des FGK sollten die Minderjährigen grundsätzlich getrennt von Erwachsenen⁷ untergebracht werden. Zudem kann bei Bedarf ein separater Tagesablauf erstellt und die Minderjährigen können auf eigenen Wunsch in den Erwachsenen-Tagesvollzug integriert werden.⁸ Der tägliche Spaziergang an der frischen Luft soll laut Konzept nicht weniger als zwei Stunden dauern.⁹ Die Kommission ist der Ansicht, dass der besonderen Verletzlichkeit von Minderjährigen bei der Unterbringung unbedingt Rechnung zu tragen ist. Minderjährige sollten sodann mindestens acht Stunden am Tag ausserhalb der Zelle verbringen können, Zugang zu angemessener Beschäftigung erhalten und sich mindestens zwei Stunden am Tag bewegen können, davon mindestens eine Stunde an der frischen Luft.¹⁰ **Die Kommission empfiehlt, die internen Richtlinien für den Umgang mit Minderjährigen entsprechend anzupassen und in der Praxis konsequent umzusetzen.**

f. Disziplinarregime

18. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Disziplinarverfügungen und des anstaltsinternen Disziplinarregisters fest, dass die Disziplinarverfügungen gut begründet und soweit ersichtlich verhältnismässig waren. Keine der verfügbaren Disziplinarsanktionen im Jahr 2015 überschritt die Dauer von 15 Tagen, obwohl die gesetzliche Grundlage¹¹ eine maximale Arrestdauer von 20 Tagen vorsieht. **Die Kommission ist aus grundsätzlichen Erwägungen der Ansicht, dass die Dauer des Arrests gesetzlich auf maximal 14 Tage beschränkt sein sollte und legt den rechtsetzenden Behörden erneut nahe, eine verkürzte Dauer vorzusehen.**¹²
19. Die Delegation stellte fest, dass in einzelnen Disziplinarfällen erst ab dem dritten Arresttag eine Disziplinarverfügung erlassen wurde und es dadurch teilweise zu einer Vermischung von Disziplinar- sowie Schutz- und Sicherheitsmassnahmen kam.¹³ **Die Kommission**

⁵ Jugendliche ab Erreichen des 15. Lebensjahres bis ein Tag vor dem 18. Geburtstag.

⁶ Konzept Unterbringung von Kindern & Minderjährigen im FHG/FG2 (Stand Juni 2016).

⁷ Zumindest über Nacht in einer Einzelzelle.

⁸ In einem solchen Fall muss vom Minderjährigen ein Vertrag unterzeichnet werden.

⁹ Minderjährigen werde auch eine mitinhaftierte Person als „Betreuungsperson“ zugewiesen, welche dieselbe Nationalität hat. Diese erhält für ihren „Betreuungsauftrag“ ein angemessenes Arbeitsentgelt.

¹⁰ Vgl. Europäische Grundsätze für jugendliche StraftäterInnen, Ziff. 80.1 und 80.2. Vgl. „The Havana Rules“, United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, Resolution 45/113 vom 14. Dezember 1990, Ziff. 47. Vgl. auch Art. 81 AuG und Art. 17 EU-Rückführungsrichtlinie.

¹¹ Vgl. § 23c Abs. 1 lit. i Straf- und Justizvollzugsgesetz.

¹² Vgl. CPT/Inf (2011) 28, Ziff. 56 lit. b. „Given the potentially very damaging effects of solitary confinement, (...) the CPT considers that the maximum period should be no higher than 14 days for a given offence, and preferably lower.“

¹³ Die Leitung des FGK stützte sich bei der Anordnung von Disziplinarsanktionen auf § 5 der Hausordnung für die



empfiehlt, Disziplinarsanktionen ab dem ersten Arresttag zu verfügen und hinsichtlich deren Handhabung, eine klare Trennung von Disziplinar- sowie Schutz- und Sicherheitsmassnahmen zu gewährleisten. Sie regt hierfür eine getrennte Registerführung mit Angabe von Datum, Grund, Dauer und Art der Sanktion an.

20. Die Delegation wurde informiert, dass im Arrest während des Spaziergangs keine Zigaretten geraucht werden dürfen. **Die Kommission ist der Ansicht, dass ein striktes Rauchverbot eine übermässige Einschränkung darstellt und empfiehlt eine Lockerung.**¹⁴ Die Delegation nahm im Rahmen des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass im Arrest auch Tageszeitungen abgegeben werden.

g. Schutz- und Sicherheitsmassnahmen

21. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Sanktionsregister fest, dass in Fällen von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen keine Verfügungen erlassen wurden. In einem Fall verbrachte eine inhaftierte Person insgesamt 23 Tage in der Arrestzelle, ohne dass die Massnahme entsprechend verfügt wurde. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der internen Rapporte fest, dass die Massnahme auf eine tätliche Handlung der inhaftierten Person zurückzuführen war. Die inhaftierte Person wurde in der Folge vom Psychiatrisch-Psychologischen Dienst mehrfach beurteilt und die Massnahme wurde alle zwei Tage aufgrund von „nicht kooperativem Verhalten“ verlängert. Den Rapporten liessen sich jedoch keine genauen Angaben hinsichtlich des eigentlichen Tatbestands entnehmen, welcher zur Anordnung dieser längeren Einzelhaft führte. Unklar blieb auch, ob der Person das rechtliche Gehör gewährt wurde.¹⁵ **Die Kommission empfiehlt deshalb, sämtliche Anordnungen von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen gemäss den gesetzlichen Grundlagen ordentlich zu verfügen (vgl. Ziff. 19).**

h. Informationen an die inhaftierten Personen

22. Die Delegation stellte fest, dass die Empfehlung der Kommission, wonach die inhaftierten Personen in einer verständlichen Sprache über ihren Aufenthalt im FGK zu orientieren sind, nur unzureichend umgesetzt wurde.¹⁶ Die Hausordnung liegt zwar neu in den Zellen auf Deutsch vor und es existiert ein Blatt, welches den Tagesablauf mit Piktogrammen

Abteilung Ausschaffungshaft (HO AA; Ausgabe 2009) im FGK. Dieser § bestimmt unter anderem, dass eine Person bei Selbst- und Fremdgefährdung maximal 96 Stunden in der Sicherheitszelle untergebracht werden kann und die inhaftierte Person nach Ablauf der Frist in die Eintrittsabteilung versetzt werden kann oder diese in der Sicherheitszelle verbleibt und ein ordentliches Disziplinarverfahren eingeleitet wird. Dies entgegen der einschlägig geltenden gesetzlichen Grundlage von § 164 Abs. 1-4 JVV sowie § 69 der HO AA welche bei der Anordnung von Disziplinarsanktionen in jedem Fall eine Verfügung erfordern.

¹⁴ Vgl. auch § 161 JVV.

¹⁵ Beim Aufenthalt in der Arrest- respektive Sicherheitszelle handelt es sich um faktische kurze Einzelhaft, für welche mit Blick auf ihre Eingriffsintensität bezüglich Anordnung, Dauer und Überprüfung strenge Anforderungen gelten. Siehe ausführlich zur Anordnung der Einzelhaft aus Sicherheitsgründen KÜNZLI JÖRG, FREI NULA, SPRING ALEXANDER, Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Gutachten, Bern 2014, S. 17 ff.

¹⁶ Vgl. Bericht NKVF FGK 2010, Empfehlung Ziff. 44 und Bericht NKVF FGK, 2013, Ziff. 21.



erläutert. Die Delegation erhielt in den Gesprächen mit den inhaftierten Personen jedoch den Eindruck, dass ihr Verständnis für die Rechte und Pflichten, insbesondere in Bezug auf das Disziplinarwesen und die Anwendung von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen lückenhaft ist. **Die Kommission empfiehlt, den inhaftierten Personen die wesentlichen Inhalte der Hausordnung in einer für sie verständlichen Sprache zugänglich zu machen.** Die Kommission nahm im Rahmen des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass die inhaftierten Personen neu mittels eines Merkblattes über die wichtigsten Punkte in Bezug auf ihre Rechte und Pflichten in einer für sie verständlichen Sprache informiert werden.

i. Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten

23. Im FGK kann ein Viertel der anwesenden Personen in den Bereichen Wäscherei und Zigarettenherstellung beschäftigt werden. Alle zwei Wochen findet ein Wechsel der beschäftigten Personen statt. Das Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten soll nach Aussage der Leitung des FGK in Zukunft noch erweitert werden.¹⁷ Die Kommission unterstützt diese Bemühungen ausdrücklich.
24. Das FGK verfügt über einen gut ausgestatteten Fitnessraum. Dieser ist für die männlichen inhaftierten Personen zweimal wöchentlich für eine Stunde zugänglich. Auf jedem der vier Stockwerke wurden neu jeweils ein Cross- und ein Hometrainer installiert (in der Frauenabteilung steht ein Crosstrainer zur Verfügung), die täglich während den Zellenöffnungszeiten benutzt werden können. Die Kommission begrüsst, dass ihren Empfehlungen in Bezug auf die Erweiterung des Angebots an Sportmöglichkeiten angemessen Rechnung getragen wurde.¹⁸

j. Kontakte mit der Aussenwelt

25. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Unterlagen fest, dass viermal wöchentlich während zweieinhalb Stunden Besuch empfangen werden kann. Dies wurde im Gespräch mit den inhaftierten Personen bestätigt. Allerdings beschränken sich die Besuchsmöglichkeiten auf die Wochentage. **Die Kommission empfiehlt, Möglichkeiten für den Empfang von Besuchen auch an den Wochenenden zu prüfen.**
26. Die Delegation stellte während des Rundganges im FGK fest, dass auf jedem Stockwerk jeweils zwei Telefonapparate zur Verfügung stehen, welche während den Zellenöffnungszeiten benutzt werden können. Zudem wird den inhaftierten Personen während des Eintritts gestattet, sämtliche relevanten Telefonnummern von ihren Mobiltelefonen abzuschreiben, um den Kontakt zur Aussenwelt aufrechtzuerhalten.

¹⁷ In der neuen Kreativwerkstatt sollen aus alten Snowboards Longboards hergestellt werden. Zudem ist geplant, die gesamte Wäsche in Zukunft in einer internen Wäscherei zu waschen.

¹⁸ Vgl. Bericht NKVF FGK 2010, Empfehlung Ziff. 43 und 57 und Bericht NKVF FGK, 2013, Ziff. 11.



k. Zusammenfassung

27. Die Kommission begrüsst nachdrücklich die seit September 2015 in die Wege geleitete Umstrukturierung in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft im FGK und dankt der Leitung für den grossen Einsatz und die Bemühungen zur Verbesserung der Haftbedingungen. Die Kommission stellt mit Zufriedenheit fest, dass einige ihrer Empfehlungen, namentlich in Bezug auf die Spazier- und Zellenöffnungszeiten, die Sportmöglichkeiten sowie die Umgestaltung von bestehenden Räumlichkeiten in multifunktionale Gemeinschaftsräume, seit dem letzten Besuch umgesetzt wurden. Als verbesserungswürdig bezeichnet die Kommission die Trennung von Disziplinar-, sowie von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen, den Erlass einer ordentlichen Verfügung in diesen Fällen sowie die Unterbringung von Minderjährigen.

Für die Kommission:

Alberto Achermann, Präsident der NKVF



An die
Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
NKVF
Bundesrain 20
3003 Bern

EINGEGANGEN 25. Okt. 2016

20. Oktober 2016

**Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
über ihren Nachfolgebefuch in der Abteilung für ausländerrechtliche
Administrativhaft im Flughafengefängnis**

Sehr geehrter Herr Präsident

Wir nehmen Bezug auf Ihre Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit vom 18. August 2016 und äussern uns nachstehend zum Bericht der NKVF vom 27. Juli 2016 über deren Nachfolgebefuch vom 14. April 2016 in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft im Flughafengefängnis Zürich.

Gerne nehmen wir vorab zur Kenntnis, dass die Delegation von der Gefängnisleitung freundlich und offen empfangen wurde und ihr während der gesamten Visite zahlreiche Mitarbeitende aller Stufen und Bereiche jederzeit kompetent und freundlich zur Verfügung standen sowie dass alle Fragen ausführlich beantwortet und die gewünschten Unterlagen zur Verfügung gestellt wurden (Ziffer 6). Des Weiteren nehmen wir Kenntnis davon, dass der Delegation während ihres Nachfolgebefuches weder Behauptungen noch Informationen betreffend Misshandlungen oder schlechter Behandlung der inhaftierten Personen durch das Personal zugetragen wurde, dem Personal gegenteils eine respektvolle Behandlung attestiert wurde (Ziffer 10).

Zu Ziffer 11 (Körperliche Durchsuchung)

Die berechtigte Kritik der NKVF am Vorgehen im konkreten Fall wurde seitens der Verantwortlichen zur Kenntnis genommen und zugesichert, dass das für die Eintrittsuntersuchungen zuständige Personal zwischenzeitlich diesbezüglich nochmals einlässlich instruiert und geschult worden ist.



Zu Ziffer 14 (Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur, Unterbringung in Arrestzellen)

Grundsätzlich werden vom Psychiatrisch-Psychologischen Dienst (PPD), der für die Gefängnispsychiatrie in allen Vollzugseinrichtungen des Amtes für Justizvollzug zuständig ist, alle inhaftierten Personen, bei denen eine akute stationäre psychiatrische Behandlungsbedürftigkeit besteht (z.B. wenn bei einer Person eine akute Suizidalität festgestellt wird) in eine geeignete psychiatrische Klinik eingewiesen. Das Vorgehen entspricht in diesem Sinne der Empfehlung der NKVF. In dringenden Fällen wird eine Überweisung in eine geeignete psychiatrische Einrichtung nicht nur erwogen, sondern durchgeführt. Akut suizidgefährdete Personen werden in aller Regel demnach nicht in Arrestzellen untergebracht, da auch diesbezüglich die Haltung der NKVF, dass dies keine angemessene Unterbringung darstellt, geteilt wird.

Schwierigkeiten ergeben sich hingegen bei Personen, bei denen die zunehmende Entwicklung einer psychischen Krise oder eine fortschreitende Zunahme psychopathologischer Symptome besteht, ohne dass aber eine akute stationäre psychiatrische Behandlungsbedürftigkeit indiziert ist. In vielen Fällen ist die ambulante psychiatrische Versorgung im Haftsetting, wie sie vom PPD durchgeführt werden kann, ausreichend und eine akute stationäre Behandlungsbedürftigkeit entwickelt sich nicht. Jedoch ist bei derartigen Krisen zuweilen eine erhöhte Eigen- oder Fremdgefährdung nicht auszuschliessen. Die Einweisung in eine psychiatrische Klinik ist allerdings nur möglich, wenn eine zwingende Indikation für eine stationäre Behandlung besteht. Dies in erster Linie deswegen, da die Kliniken sich in aller Regel weigern, inhaftierte Personen ohne eine dringende Indikation aufzunehmen. Die Unterbringung in einer Arrestzelle von Personen, bei denen eine psychische Destabilisierung ohne akute stationäre Behandlungsbedürftigkeit besteht, kann aufgrund der vorgenannten Situationen also nicht immer vermieden werden.

Ferner kommt es immer wieder vor, dass von den Kliniken Personen im Status der Ausschaffungshaft trotz fortbestehender akuter Suizidalität ins Flughafengefängnis zurückgeschickt werden. Dies mit der Begründung, es handle sich um eine rein manipulative-reaktive Suizidalität um die Ausschaffung zu verhindern. Für diese Situation deklarieren sich die Kliniken als „nicht zuständig“. Auch in solchen Fällen kann es deshalb - mangels anderer sicherer bzw. geeigneter Unterbringungsmöglichkeit innerhalb des Gefängnisses – zu einer temporären Einweisung in eine Arrestzelle kommen. Dies einerseits zur Sicherheit und zum Schutz der inhaftierten Person, andererseits aber auch zur Sicherheit und zur Entlastung des Personals. Die inhaftierte Person wird in jedem Fall beim nächsten Visiten-Termin konsultiert und die Suizidalität neu beurteilt. Der Gesundheitsdienst des Flughafengefängnisses dokumentiert eine solch temporäre Platzierung jeweils durch die Erstellung eines Rapportes.

Anlässlich der bevorstehenden Gross-Sanierung des Flughafengefängnisses (2017/18) ist u.a. geplant, pro Stockwerk jeweils zwei „vandalensichere“ Zellen zu erstellen. Ob



diese dannzumal jedoch so eingerichtet werden können, dass sie – anlog einer Arrestzelle - als „suizidsicher“ zu betrachten sind, kann an dieser Stelle noch nicht beantwortet werden. Wir weisen darüber hinaus darauf hin, dass im Gefängnis Limmattal eine Abteilung zur Krisenintervention geplant ist, die zwar in erster Linie zur Entlastung der Untersuchungsgefängnisse und somit zur Aufnahme von psychisch hochauffälligen Untersuchungsgefangenen dient, aber je nach Konstellation und Verfügbarkeit auch Inhaftierten der Vollzugseinrichtungen Zürich (Strafvollzug, Ausschaffungshaft) offen stehen soll.

Zu Ziffer 15 (Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur, Kopfkissen und Liegeunterlagen)

Die Kritik wird zur Kenntnis genommen und es wird aktuell versucht, geeignete Kopfkissen zu finden.

Zu Ziffer 17 (Haftregime, Umgang mit Minderjährigen)

Die von der NKVF im Zusammenhang mit dem Umgang mit Minderjährigen gemachten Anregungen werden in der Praxis bereits heute weitgehend umgesetzt. So können sich die Jugendlichen täglich eineinhalb bis drei Stunden an der frischen Luft aufhalten, sie erhalten an fünf Tagen pro Woche eine Arbeit oder Beschäftigung zugewiesen und die Zellenöffnungszeiten betragen an mindestens vier Tagen pro Woche mehr als acht, an den restlichen Tagen mindestens vier Stunden. Die einschlägige interne Richtlinie „Unterbringung von Kindern & Minderjährigen im FHG/FG2“ soll entsprechend angepasst werden“ (vgl. Beilage, mit vorgesehenen Ergänzungen in Rot).

Zu Ziffer 18 (Disziplinarregime, Dauer des Arrests)

Wir nehmen die Feststellungen der NKVF zur Kenntnis, wonach die überprüften Disziplinarverfügungen gut begründet und soweit ersichtlich auch verhältnismässig waren. Ebenso nehmen wir erneut zur Kenntnis, dass die NKVF „aus grundsätzlichen Erwägungen“ der Ansicht ist, dass die Dauer des Arrests gesetzlich auf maximal 14 Tage beschränkt sein sollte. Vor dem Hintergrund, dass seitens der NKVF ebenso festgestellt wurde, dass im Jahr 2015 keine der verfügbaren Disziplinarsanktionen die Dauer von 15 Tagen überschritten hat, obwohl die geltende gesetzliche Grundlage in § 23c Abs. 1 lit. i des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (StJVG; LS 331) eine maximale Arrestdauer von 20 Tagen vorsieht, halten wir die Kritik für nicht nachvollziehbar und sehen wir nach wie vor keinen Anlass, die Bestimmung von § 23c Abs. 1 lit. i StJVG anzupassen.



Zu Ziffer 19 (Disziplinarregime, Zeitpunkt der Verfügung, Differenzierung und Register)

Die Kritik ist grundsätzlich berechtigt und nachvollziehbar. Im Bereich der Disziplinarsanktionen haben die Verantwortlichen des Flughafengefängnisses ihre Praxis seit Juli 2016 entsprechend geändert. Seither werden sämtliche Unterbringungen in der Arrestzelle, die aus disziplinarischen Gründen angeordnet werden, vom ersten Tag an schriftlich dokumentiert durch einen Rapport, eine Anhörung zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs sowie eine Disziplinarverfügung (§ 164 der Justizvollzugsverordnung [JVV; LS 331.1]).

Anders verhält es sich mit den psychiatrisch angeordneten Unterbringungen in der Arrestzelle, die als Schutz- und Sicherheitsmassnahme zu betrachten sind (vgl. dazu die Ausführungen zu Ziffer 14.). Hier erstellt der Gesundheitsdienst des Flughafengefängnisses lediglich einen schriftlichen Rapport. Wir nehmen die Empfehlung der NKVF betreffend klarer Trennung von Disziplinarmaßnahmen einerseits und Schutz- bzw. Sicherheitsmassnahmen andererseits zur Kenntnis und werden dies mit den Verantwortlichen des Flughafengefängnisses und dem PPD näher prüfen.

Zu Ziffer 20 (Haftregime im Arrest)

Es trifft nicht zu, dass im Flughafengefängnis den Inhaftierten in der Arrestzelle nur religiöse Texte abgegeben würden. Dies wurde von den Kommissionmitgliedern der NKVF möglicherweise missverstanden. Auf Wunsch der inhaftierten Person werden in Nachachtung von § 161 Abs. 2 JVV sowohl Bücher als auch Zeitschriften sowie auch Tageszeitungen abgegeben.

Das Konzept des strikten Rauchverbotes für Inhaftierte im Arrest mag tatsächlich als eine übermässige Restriktion erscheinen. Nun hat sich dieses Konzept aber seit zwei Jahren ausgezeichnet bewährt. Die durch die Nikotinsucht bedingten, mitunter aggressiven Reaktionen seitens der Inhaftierten sind deutlich geringer als in früheren Jahren, als während der täglichen einstündigen Spazierzeit das Rauchen von (einigen wenigen) Zigaretten noch gestattet wurde. Wir möchten deshalb bis auf Weiteres gerne an diesem Konzept festhalten.

Zu Ziffer 21 (Schutz- und Sicherheitsmassnahmen)

Wir verweisen zu dieser Thematik vorab auf unsere Ausführungen zu den Ziffern 14 und 19. In dem von der Kommission beschriebenen Fall wurde keine Disziplinarverfügung erstellt, weil die beschriebene „tätliche Handlung“ im Nachhinein als Folge einer psychischen Erkrankung des betreffenden Inhaftierten gewertet wurde. Da im konkreten Fall somit von einer gewissen „Schuldunfähigkeit“ auszugehen war, wurde in Anwendung von § 165 Abs. 1 JVV in der Folge keine Disziplinarsanktion ausgesprochen.



Die betreffende inhaftierte Person verhielt sich zu Beginn der Inhaftierung im Flughafengefängnis aggressiv, was zur Unterbringung in der Arrestzelle und zur psychiatrischen Beurteilung führte. Dabei wurden deutliche psychische Auffälligkeiten festgestellt. Es konnte zunächst aber nicht geklärt werden, ob diese einer psychischen Störung oder lediglich unkooperativem Verhalten zuzuordnen waren. Erst nach einigen Tagen der Beobachtung war klar, dass es sich um eine psychische Störung handelte. Die Mitarbeiter des PPD planten daher die Einweisung in eine psychiatrische Klinik, wurden aber vom Flughafengefängnis darüber informiert, dass sich eine Verlegung in einen anderen Kanton abzeichnen würde. In der Folge sah man – mehr aus technischen Gründen - von der Klinikeinweisung ab, was seitens der Verantwortlichen des PPD angesichts der medizinischen Indikation für eine Hospitalisation als nicht angemessen beurteilt und bedauert wird. Weshalb in der Dokumentation des Flughafengefängnisses vermerkt wurde, dass der Verbleib in der Arrestzelle aufgrund von „nicht kooperativem Verhalten“ verlängert werde, lässt sich nicht rekonstruieren; vielmehr erfolgte dies, da wegen der psychopathologischen Symptome von einer erhöhten Selbst- und Fremdgefährdung auszugehen war.

Die Empfehlung der NKVF, sämtliche Anordnungen von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen gemäss den gesetzlichen Grundlagen ordentlich zu verfügen, halten wir für durchaus prüfenswert und werden dies mit den Verantwortlichen des Flughafengefängnisses und dem PPD klären.

Zu Ziffer 22 (Information an die inhaftierten Personen)

Das hier erwähnte neue Merkblatt wird nun seit bereits mehreren Monaten abgegeben, und zwar in allen Einrichtungen der Vollzugseinrichtungen Zürich sowie der Untersuchungsgefängnisse Zürich. Dieses Merkblatt mit dem Titel „Das Wichtigste in Kürze“ hält auf einer doppelseitigen A-4-Seite die wichtigsten Regelungen im Vollzugsalltag fest und deckt die diesbezüglichen Bedürfnisse der inhaftierten Personen nach Auffassung der Verantwortlichen ausreichend ab. Schon die Vorversion, die ab 2004 den Inhaftierten abgegeben wurde, hat diese nie dazu veranlasst zu bemängeln, dass sie sich durch das Merkblatt zu wenig über ihre Rechten und Pflichten informiert fühlten. Das aktuelle Merkblatt existiert in den Sprachen Deutsch, Albanisch, Arabisch, Englisch, Französisch, Italienisch, Portugiesisch, Russisch, Serbisch, Spanisch und Türkisch (vgl. beiliegende die Deutsche Version).

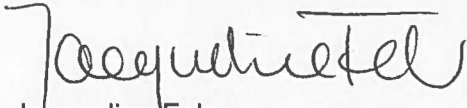
Zu Ziffer 25 (Kontakte mit der Aussenwelt)

Wir haben Verständnis für diese Empfehlung und würden dieser gerne nachkommen, sehen uns aber mit den aktuell vorhandenen personellen Ressourcen ausser Stande, das Angebot von Besuchs-Empfang auch auf das Wochenende auszudehnen.



Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüßen


Jacqueline Fehr

Beilagen:

- Konzept Unterbringung von Kindern & Minderjährigen im FHG/FG2 (Stand Juni 2016, mit vorgenommenen Anpassungen in roter Farbe)
- Vollzugseinrichtungen Zürich – „Das Wichtigste in Kürze“ (deutsche Fassung)



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Amt für Justizvollzug

Vollzugseinrichtungen Zürich
Flughafengefängnis
Abt. Ausschaffungshaft

511

Unterbringung von Kindern & Minderjährigen im FHG/FG2 (Stand Juni 2016)

Definition

Kinder/Minderjährige im FHG/FG2 sind:

- maximal zwei Jahre alt, d.h. ein Tag vor dem zweiten Geburtstag muss das Kind aus-
treten oder
- Jugendliche ab Erreichen des 15. Lebensjahres bis ein Tag vor dem 18. Geburtstag

Grundlagen

UN:

- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedri-
gende Behandlung oder Strafe, Antifolterkonvention
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes

EU:

- Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
- CPT-Standards, Jugendliche, denen die Freiheit entzogen ist

CH:

- Bundesverfassung
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Ausländergesetz, AuG
- Bundesbeschluss vom 26. September 2014

ZH:

- Justizvollzugsgesetz
- Justizvollzugsverordnung
- Hausordnung Flughafengefängnis

Grundsätze FG2

1. Kinder und Jugendliche sind so zu behandeln, dass ihr Aufenthalt im FG2 (so weit
möglich) weder seelische noch psychische Folgen hat.
2. Die Leitung des FG2 unternimmt – in Zusammenarbeit mit der jeweils einweisenden
Behörde - alles, den Aufenthalt im Gefängnis für Mütter mit Kindern sowie für Jugend-
liche so kurz wie möglich zu halten.

Ihre Pflichten

- Sie haben die Pflicht, die Anordnungen des Aufsichtspersonals jederzeit zu befolgen.
- Sie sind verpflichtet, sich an die in der Zelle angeschlagene Tagesordnung zu halten.
- Sie haben die Pflicht auf Ihre Mitinsassen und die Nachbarn unseres Gefängnisses Rücksicht zu nehmen.
- Sie haben die Pflicht, Ihre Zelle und die Gemeinschaftsräume in einem sauberen und ordentlichen Zustand zu halten.
- Sie sind zur regelmässigen Körperpflege verpflichtet.
- Sie sind zur Arbeit verpflichtet, sofern Sie sich im Strafvollzug befinden.

Sanktionen

- Wenn Sie gegen Ihre Pflichten, gegen Bestimmungen der Hausordnung oder gegen die Anweisungen des Aufsichtspersonals verstossen, können verschiedene Sanktionen gegen Sie ergriffen werden.
- Bei leichten und mittleren Verstössen können Ihnen etwa das Fernsehgerät oder andere Vergünstigungen entzogen werden und es erfolgt ein Eintrag in Ihrem Führungsblatt.
- Bei groben Verstössen droht Ihnen eine Verlegung in die Sicherheitszelle bis zu 20 Tagen.

Arbeit und Freizeit

- Nicht immer können wir Ihnen Arbeit anbieten; falls Sie jedoch arbeiten können, erhalten Sie dafür eine Ihren Leistungen angemessene Arbeitsentschädigung. Bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit erhalten Sie ebenfalls eine Entschädigung.
- Ihre Arbeitsentschädigung wird Ihrem Sperr- bzw. Verbrauchskonto gutgeschrieben; der Besitz von Bargeld ist nicht erlaubt.
- Die Freizeitgestaltung kann von Gefängnis zu Gefängnis variieren. Es steht Ihnen jedoch überall ein beschränktes Freizeitangebot (TV, Bücher, Sport, etc.) zur Verfügung.

Verkehr mit der Aussenwelt

- Briefpost ist der Gefängnisleitung unverschlossen abzugeben, es sei denn, es handle sich um Post an Ihren Anwalt oder an eine Amtsstelle.
- Inhaftierte in Untersuchungshaft dürfen nicht telefonieren, Inhaftierte im Strafvollzug nach den Vorgaben der Gefängnisleitung.
- Nach einer Woche Aufenthalt dürfen Sie wöchentlich einen Besuch empfangen; die Besuchsdauer beträgt in der Regel eine Stunde. Der Besuch findet hinter einer Trennscheibe statt.
- Aus der Untersuchungshaft ist kein Urlaub möglich. Inhaftierte im Strafvollzug können unter gewissen Bedingungen Sach- oder Beziehungsurlaube beantragen, wobei allerdings kein Rechtsanspruch auf Urlaub besteht.
- Der Missbrauch des Korrespondenz- und Besuchsrechts sowie Urlaubsmissbrauch können disziplinarisch bestraft werden.



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Amt für Justizvollzug

Vollzugseinrichtungen Zürich
Direktion

VOLLZUGSEINRICHTUNGEN ZÜRICH

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Bitte beachten Sie, dass die Justizvollzugsverordnung und deutschsprachige Hausordnung, welche Ihnen ebenfalls zur Verfügung stehen, viel ausführlicher als dieses Merkblatt sind und die einzelnen Punkte im Detail regeln. Die Justizvollzugsverordnung und die deutschsprachige Hausordnung – und nicht dieses Merkblatt – dienen deshalb als offizielle Rechtsgrundlage für Ihren Freiheitsentzug.

DEUTSCH