



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)

Berna, 24 aprile 2014

CNPT 11/ 2013

**Rapporto all'attenzione dell'Ufficio federale della
migrazione
concernente la visita della Commissione naziona-
le per la prevenzione della tortura
nei centri federali 2013**

Approvato dall'assemblea plenaria del 5 febbraio 2014.



Indice

I. Introduzione	3
1.1. Composizione della delegazione e date della visita	3
1.2. Obiettivi	4
1.3. Colloqui e collaborazione	5
1.4. I centri federali visitati	5
a. Centro federale di Lucmagn/Medel	5
b. Centro federale di Bremgarten	6
c. Centro federale di Châtillon	6
d. Centro federale di Alpnach	6
II. Osservazioni, constatazioni e necessità d'intervento	7
a. Osservazione preliminare sulle limitazioni della libertà di movimento	7
b. Abusi e/o trattamenti degradanti	7
c. Perquisizioni corporali	8
d. Infrastruttura	8
e. Assistenza dei richiedenti	9
f. Assistenza medica	9
g. Possibilità occupazionali e attività per il tempo libero	10
h. Misure disciplinari e sanzioni	11
i. Sicurezza	12
j. Contatti con l'esterno	12
k. Personale	12
l. Impressione generale	12
III. Sintesi delle raccomandazioni	13



I. Introduzione

1. In virtù della legge federale del 20 marzo 2009¹ sulla Commissione per la prevenzione della tortura, la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT; di seguito Commissione) ha visitato i centri federali per richiedenti l'asilo di Lucmagn/Medel (GR), Bremgarten (AG), Châtillon (FR) e Alpnach (OW), verificando la situazione delle persone ospitate, che non sono formalmente private della libertà, ma i cui diritti fondamentali sono limitati.
2. Nel quadro della revisione della legge sull'asilo 2012/2013, la Confederazione è stata abilitata ad allestire centri federali in svariate località senza l'autorizzazione del rispettivo Cantone o Comune e a gestirli per un periodo limitato. La scelta dell'ubicazione dei centri ha suscitato dibattiti dai toni accesi, ampiamente riportati dai media².
3. I centri federali per i richiedenti l'asilo rientrano nel progetto di ristrutturazione del settore dell'asilo e, secondo l'Ufficio federale della migrazione (UFM), permetteranno di accelerare la procedura d'asilo in quanto il 60 per cento delle procedure potrà essere evaso entro 140 giorni. Sgraveranno inoltre i centri di registrazione e di procedura (CRP) esistenti per quanto riguarda l'elevato numero di domande d'asilo³. I centri federali assumono quindi un ruolo centrale nell'ambito dell'asilo e devono pertanto soddisfare determinati requisiti minimi in materia di infrastruttura, assistenza e sicurezza.

1.1. Composizione della delegazione e date delle visite

4. La Commissione ha visitato i centri federali summenzionati in composizione variabile: la delegazione che ha visitato i centri federali di Lucmagn/Medel (23 agosto 2013), Bremgarten (6 novembre 2013) e Châtillon (24 novembre 2013) era guidata da Marco Mona, vicepresidente della Commissione fino al 31 dicembre 2013, mentre quella nel centro federale di Alpnach (9 dicembre 2013) era condotta da Leo Näf, attuale vicepresidente. Per il resto le delegazioni comprendevano Alberto Achermann, vicepresidente, i membri Daniel Bolomey, Esther Omlin, Franziska Plüss, nonché Sandra Imhof, responsabile della Segreteria della Commissione e Daniela Bill, praticante universitaria.

¹ RS 150.1; <http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2009/1767.pdf>.

² https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-12-194.html;
<http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2013/2013-06-140.html>.

³ <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2013/2013-06-140.html>;
<http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2013/2013-09-042.html>.



1.2. Obiettivi

5. L'obiettivo di queste visite era verificare il rispetto dei diritti fondamentali nei centri federali.
6. La visita di diversi centri era volta a permettere un confronto del rispetto degli standard in materia di diritti fondamentali.
7. Durante le visite la Commissione ha soffermato la propria attenzione sugli aspetti seguenti:
 - a. corretto trattamento da parte dei servizi preposti alla sicurezza e della polizia in occasione dei fermi, dei trasporti e delle audizioni;
 - b. stato dei locali in termini di equipaggiamento, igiene e pulizia;
 - c. accesso al vitto e a un'assistenza medica adeguata;
 - d. gestione delle misure disciplinari e delle sanzioni;
 - e. accesso a informazioni orali e scritte facilmente comprensibili sulla procedura d'asilo e sui diritti e i doveri dei richiedenti;
 - f. rispetto della proporzionalità e della dignità umana all'entrata e durante la permanenza nel centro, in particolare in caso di perquisizioni corporali e di sanzioni;
 - g. atteggiamento del personale e, nella misura del possibile, parità di trattamento dei richiedenti;
 - h. conoscenza del regolamento interno, disponibilità di quest'ultimo in più lingue e adeguatezza degli standard;
 - i. organizzazione della giornata nel centro sul piano delle possibilità occupazionali e delle opzioni per il tempo libero;
 - j. impressione generale del centro sul piano della gestione, dei locali, della competenza del personale, dell'impiego di strategie di contenimento dei conflitti;
 - k. piani d'emergenza in caso di incendio, problemi di sicurezza, incidenti;
 - l. consapevolezza della problematica dei sessi e LGBT;



1.3. Colloqui e collaborazione

8. In generale, nei centri federali è stato possibile avviare immediatamente e senza riserve i colloqui con la direzione e il personale. Nel centro federale di Bremgarten, per contro, la delegazione ha appreso con stupore che l'AOZ⁴ aveva apparentemente istruito il personale a non parlare del centro a terzi. In occasione del colloquio successivo alla visita con l'UFM, la Commissione ha preso atto che essa non avrebbe dovuto essere toccata da questa restrizione nei contatti con attori esterni.
9. Fatta eccezione per il caso summenzionato, le delegazioni sono sempre state accolte cordialmente e hanno ottenuto l'accesso a tutte le informazioni e i documenti scritti. Le direzioni dei centri sono rimaste a disposizione delle delegazioni per eventuali domande per tutta la durata della visita.
10. Nei centri federali è stato inoltre possibile intrattenere senza problemi colloqui confidenziali con i richiedenti.

1.4. I centri federali visitati

a. Centro federale di Lucmagn/Medel

11. Il centro federale di Lucmagn/Medel, nel frattempo di nuovo chiuso, è ubicato in una struttura militare del Comune di Medel (Cantone dei Grigioni) sul Passo del Lucomagno (a circa 2000 m.s.l.m). La struttura è sotterranea e può alloggiare al massimo 100 persone. I richiedenti l'asilo sono assegnati principalmente dal CRP di Altstätten (SG) e in parte dal CRP di Chiasso (TI)⁵.
12. Il 5 giugno 2013 l'UFM ha aperto il centro che è stato gestito fino al 18 ottobre 2013. Il centro ospitava principalmente giovani uomini rientranti nella procedura secondo l'Accordo di associazione a Dublino del 17 dicembre 2004⁶. La durata media del soggiorno era di tre a cinque settimane.

⁴ L'AOZ (Asylorganisation Zürich) è un istituto di diritto pubblico indipendente della Città di Zurigo che fornisce le seguenti prestazioni nel settore della migrazione e dell'asilo: aiuto sociale, assistenza e soccorso d'emergenza, formazione e integrazione nel mercato del lavoro, promozione dell'integrazione sociale.

L'ORS Service SA è un'impresa specializzata nell'assistenza e nell'alloggio di richiedenti l'asilo e rifugiati.

⁵ Lettera dell'UFM del 29.08.2013 al centro federale di Lucmagn/Medel.

⁶ RS 0.142.392.68; <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20042082/200803010000/0.142.392.68.pdf>



13. Al momento della visita, il centro federale di Lucmagn/Medel ospitava 35 richiedenti l'asilo. La delegazione ha parlato con 15 richiedenti e 15 collaboratori.

b. Centro federale di Bremgarten

14. Il centro federale di Bremgarten (Cantone di Argovia) è un alloggio delle truppe dell'esercito situato in superficie. Può accogliere 150 persone e i richiedenti che vi soggiornano possono esservi assegnati da tutti i CRP.
15. L'UFM ha aperto l'alloggio il 5 agosto 2013 dopo aver concluso con la Città di Bremgarten e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) un accordo che prevede di alloggiare per tre anni i richiedenti l'asilo nella struttura posta sulla piazza d'armi. Il centro federale ospita principalmente famiglie che rientrano nella procedura Dublin. La durata media di soggiorno è di due settimane a due mesi.
16. Al momento della visita, il centro ospitava 113 richiedenti l'asilo. La delegazione ha parlato con 12 richiedenti e con la direzione del centro.

c. Centro federale di Châtillon

17. Il centro federale di Châtillon (Cantone di Friburgo) è una struttura militare sotterranea in grado di accogliere 150 persone. I richiedenti provengono principalmente dal CRP di Vallorbe.
18. L'alloggio è stato aperto dall'UFM il 19 dicembre 2012 e verrà presumibilmente chiuso il 20 giugno 2014. Il centro alloggia principalmente giovani uomini che rientrano nella procedura Dublin. La durata media di soggiorno dei richiedenti è di 30 - 60 giorni.
19. Al momento della visita della Commissione, il centro ospitava 64 richiedenti l'asilo. La delegazione ha parlato con 12 richiedenti l'asilo e 10 collaboratori.

d. Centro federale di Alpnach

20. Il centro federale di Alpnach (Cantone di Obvaldo) è una struttura militare con una capacità di 140 posti letto che serve a sgravare il CRP di Chiasso (Cantone del Ticino). I richiedenti che vi soggiornano provengono da diversi CRP.
21. L'UFM ha aperto l'alloggio il 19 agosto 2013 e lo ha chiuso sei mesi dopo, il 14 febbraio 2014. L'alloggio accoglieva principalmente famiglie in procedura Dublin. La durata media di soggiorno era di 3-5 settimane.



22. Al momento della visita la statistica interna registrava 65 richiedenti l'asilo nel centro; 47 erano effettivamente presenti. La delegazione ha parlato con 11 richiedenti e 6 collaboratori.

II. Osservazioni, constatazioni e necessità d'intervento

a. Osservazione preliminare sulle limitazioni della libertà di movimento

23. I richiedenti l'asilo possono lasciare i centri federali da venerdì alle ore 09.00 a domenica alle ore 17.00; gli altri giorni devono restare nei centri dalle ore 22.00 alle ore 06.00. In caso di ritardo o di assenza ingiustificata, i richiedenti sono sanzionati con il divieto d'uscita o la negazione del denaro per le piccole spese. La Commissione ritiene che l'applicazione schematica di queste sanzioni limiti eccessivamente la libertà di movimento, che, pur potendo sembrare adeguata nell'ambito della procedura d'asilo, solleva tuttavia questioni legate alla proporzionalità nell'ottica dei diritti fondamentali.

b. Abusi e/o trattamenti degradanti

24. Durante le sue visite ai centri federali la Commissione non ha riscontrato alcun indizio di abusi o trattamenti crudeli o degradanti. Molti richiedenti si sono anzi espressi positivamente in merito al trattamento corretto e rispettoso da parte del personale.



c. Perquisizioni corporali

25. In base all'articolo 3 capoverso 1 dell'ordinanza del DFGP del 24 novembre 2007⁷ sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo, prima e dopo una visita esterna, i detenuti sono sistematicamente sottoposti a una perquisizione corporale. Questo controllo serve, tra l'altro, a mettere al sicuro eventuali oggetti pericolosi, stupefacenti e bevande alcoliche. I richiedenti non hanno presentato lamentele riguardo all'esecuzione di queste perquisizioni.

d. Infrastruttura

26. L'infrastruttura nei centri federali visitati dalla Commissione può in sostanza essere considerata adeguata. Di norma, i richiedenti l'asilo sono sistemati in stanze con più letti e sfera personale limitata. La direzione del centro si è premurata di suddividere i richiedenti a seconda del Paese di provenienza, per evitare potenziali conflitti. Tutti i centri dispongono inoltre di ampi locali di soggiorno con televisione e svariati giochi di società e in alcuni casi addirittura di una sala fitness con attrezzi sportivi. In tutti i centri, i servizi sanitari apparivano in uno stato impeccabile. La Commissione ritiene alquanto problematica la cattiva qualità dell'aria negli alloggi militari sotterranei, in particolare nei centri federali di Lucmagn/Medel e di Châtillon. In generale, ritiene che questi alloggi militari siano adatti unicamente per soggiorni brevi di al massimo tre settimane.

27. Secondo la Commissione, l'infrastruttura a disposizione delle famiglie con bambini piccoli nei centri federali di Bremgarten e di Alpnach è scarsa. Al momento della visita in entrambi i centri mancavano un locale per la cura dei neonati e un angolo giochi per i bambini. Inoltre le famiglie non avevano la possibilità di appartarsi. Fatta eccezione per il centro federale di Alpnach, in cui i bambini ricevono una merenda e un po' di latte caldo prima di andare a letto, non sono previste altre prestazioni di assistenza a favore dei bambini. **La Commissione ritiene che, nonostante il soggiorno sia breve, occorrerebbe tenere debitamente conto delle esigenze specifiche dei bambini e raccomanda di ovviare a questa situazione. In occasione del colloquio successivo alla visita con l'UFM, la Commissione ha preso atto che in futuro si intende tenere maggiormente conto delle esigenze specifiche dei bambini e delle famiglie.**

28. In tutti i centri federali il pranzo e la cena sono assicurati da fornitori esterni. Soltanto la colazione è preparata dal fornitore di prestazione competente per l'assistenza del centro (ORS Service SA, AOZ) assieme ai richiedenti. Il budget per il vitto ammonta a 30 franchi al giorno per richiedente. Alla Commissione non sono state presentate lamentele riguardo al vitto.

⁷ RS 142.311.23; <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20072202/index.html>.



e. Assistenza dei richiedenti

29. In tutti i centri visitati, i richiedenti sono assistiti da fornitori di prestazioni esterni (ORS Service SA, AOZ). L'assistenza comprende l'alimentazione, la cura del corpo e l'igiene, l'assistenza medica, l'intrattenimento e l'offerta di attività occupazionali e di opzioni per il tempo libero.
30. In tutti i centri visitati, all'entrata i richiedenti ricevono uno spazzolino, un dentifricio, un sapone per la doccia, uno shampoo, un set per la rasatura e all'occorrenza vestiti e scarpe.

f. Assistenza medica

31. Una prima assistenza sanitaria è garantita dai collaboratori del competente fornitore di prestazioni (ORS Service SA, AOZ) e si limita al triage medico e alla consegna di farmaci ottenibili senza prescrizione medica. Le cure mediche sono garantite esternamente. Se necessario viene consultato direttamente un medico. In occasione delle visite, la Commissione ha constatato che, fatta eccezione per il centro federale di Alpnach, le persone competenti per l'assistenza sanitaria non avevano una formazione in campo medico. **La Commissione ritiene che le persone competenti per l'assistenza sanitaria debbano essere perlomeno in possesso delle conoscenze mediche di base e raccomanda all'UFM di garantire che tutti i fornitori di prestazioni adempiano questa condizione. In occasione del colloquio con l'UFM successivo alla visita, la Commissione ha preso atto dell'obbligo dei fornitori di prestazioni esterni di designare mediante accordo lo specialista competente per l'esame medico secondo l'articolo 26^{bis} capoverso 2 della legge sull'asilo (LAsi)⁸.**
32. Conformemente a un'istruzione dell'UFM del 18 aprile 2013, ai richiedenti sono confiscati i medicinali all'entrata, sempreché non siano in possesso di una ricetta medica. I medicinali sottoposti a prescrizione medica sono consegnati in modo controllato dai responsabili dell'ORS Service SA o dell'AOZ.
33. Per quanto riguarda il centro federale di Lucmagn/Medel, l'ospedale più vicino è a Ilanz. In casi d'emergenza medica, l'ambulanza ci metterebbe un'ora per raggiungere il centro. La Commissione ritiene che le prestazioni di pronto soccorso medico devono poter essere garantite in tempi più brevi.

⁸ RS 142.31, legge sull'asilo (LAsi) del 26 giugno 1998 (stato 1.02.2014).



g. Possibilità occupazionali e attività per il tempo libero

34. In tutti i centri federali visitati, i richiedenti l'asilo svolgono lavori di pubblica utilità per i Comuni limitrofi. Di norma si tratta di lavori forestali o di sgombero, del riassetamento di sentieri pedestrì, della pulizia delle rive dei laghi e di lavori di manutenzione dei boschi e dei pascoli. I richiedenti ricevono 30 franchi al giorno. Le possibilità occupazionali menzionate erano tuttavia riservate prevalentemente ai richiedenti l'asilo di sesso maschile. Nei centri che ospitano sia uomini che donne, queste ultime dovrebbero poter accedere a pari opportunità occupazionali. **La Commissione ritiene molto adeguata l'offerta di attività occupazionali e raccomanda all'UFM di ampliarla laddove possibile.**
35. In tutti i centri visitati, la Commissione ha constatato con soddisfazione che i servizi di assistenza del centro si adopera affinché i richiedenti l'asilo possano approfittare di svariate attività per il tempo libero tra cui segnatamente corsi di lingue e di informatica, attività sportive ed escursioni giornaliere in prossimità del centro.
36. Nel centro di Alpnach la Commissione ha constatato la mancanza di possibilità occupazionali e opzioni per il tempo libero a misura di bambino e ciò nonostante il centro sia improntato all'alloggio di famiglie.



h. Misure disciplinari e sanzioni

37. Le misure disciplinari sono disposte in virtù dell'ordinanza del DFGP del 24 novembre 2007⁹ sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo. Secondo l'articolo 12 capoverso 4, se il permesso d'uscita è rifiutato per più di un giorno, alla persona in questione è rilasciata, su sua espressa domanda, una decisione impugnabile. L'istruzione interna¹⁰ relativa all'irrogazione di misure disciplinari prevede le seguenti sanzioni: rifiuto del permesso d'uscita, negazione del denaro per le piccole spese, divieto di accedere a determinati locali, esclusione dal CRP/centro esterno e trasferimento in un altro alloggio.
38. La Commissione ha esaminato attentamente i registri delle sanzioni e constatato che la negazione del denaro per le piccole spese è disposta con una frequenza superiore alla media e a tratti indipendentemente dal tipo di infrazione (entrata in ritardo, aggressioni corporali, violazioni del regolamento interno [p.es. fumare], rifiuto di svolgere un lavoro [p.es. pulizie]). **La Commissione ritiene che questa prassi schematica d'irrogazione delle sanzioni sia troppo poco differenziata e raccomanda di rivederla. In occasione del colloquio con l'UFM successivo alla visita, la Commissione ha preso atto che le istruzioni sull'irrogazione di sanzioni disciplinari sono attualmente in fase di revisione.**
39. Tutti i centri visitati dispongono di un cosiddetto «container di riflessione», ubicato un po' lontano dal centro. Questa struttura serve a calmare i richiedenti l'asilo renitenti in situazioni straordinarie prima dell'arrivo della polizia. Nel centro federale di Lucmagn/Medel è stata usata soltanto due volte per placare un richiedente ubriaco che aveva aggredito un altro ospite del centro. La polizia è stata informata del caso e ha trattenuto il richiedente nella struttura per circa 6 ore e mezzo. Nel centro federale di Bremgarten il container di riflessione è stato usato per calmare un richiedente agitato perché in un documento rilasciato dal servizio preposto alla sicurezza era stata cambiata la sua data di nascita. Le delegazioni hanno constatato che in tutti i centri federali l'impiego e lo scopo del container di riflessione non erano rette da alcuna base legale o che non sembravano essere disciplinate in alcuna istruzione. **La Commissione raccomanda di definire chiaramente in un'istruzione scritta lo scopo e l'utilizzo di questo container e di badare a che non venga usato a scopi disciplinari. In occasione del colloquio con l'UFM successivo alla visita, la Commissione ha preso atto che il container di riflessione non è destinato a scopi disciplinari e che ciò sarà sancito in un'istruzione rivista.**

⁹ RS 142.311.23; <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20072202/index.html>.

¹⁰ Istruzione interna dell'1.10.2012 concernente la disposizione di misure disciplinari nei CRP e nei centri esterni; istruzione dell'UFM n. 01/12.



i. Sicurezza

40. Tutti i centri federali visitati dispongono di un piano di sicurezza consolidato.
41. Nel centro federale di Bremgarten, tuttavia, durante la notte non è presente alcun responsabile, circostanza che appare opportuna alla Commissione.

j. Contatti con l'esterno

42. Tutti i centri federali visitati dispongono di una cabina telefonica. In alcuni casi la direzione del centro ha addirittura distribuito delle carte SIM e dei cellulari.
43. Nelle regioni di montagna, segnatamente sul Passo del Lucomagno, le possibilità per i richiedenti di intrattenere contatti regolari con l'esterno erano notevolmente limitate. Queste limitazioni erano tuttavia relativizzate dal fatto che i richiedenti potevano lasciare il centro dal venerdì mattina alla domenica sera.
44. In tutti i centri erano inoltre a disposizione assistenti spirituali di diverse religioni.

k. Personale

45. In occasione delle sue visite, la Commissione ha incontrato personale competente e motivato, che svolge i propri compiti con molto impegno e umanità. Tuttavia la Commissione ha nuovamente constatato¹¹ che la presenza di diversi fornitori di prestazioni, ognuno con i propri piani di gestione e di direzione, pregiudica l'unità di conduzione nei centri federali.

l. Impressione generale

46. La Commissione ha avuto un'impressione generale positiva dell'organizzazione e della conduzione dei singoli centri federali. Fatta eccezione per la cattiva qualità dell'aria, che rende le strutture militari sotterranee adatte soltanto per soggiorni brevi, la Commissione ha qualificato adeguata anche l'infrastruttura. Ravvisa per contro una necessità d'intervento in materia disciplinare e per quanto riguarda l'offerta di assistenza per famiglie con bambini.

¹¹ Cfr. il rapporto della CNPT sulle visite nei CRP, 2012, n. 133.
http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/berichte_2012/121123_ber_evz-it.pdf.



III. Sintesi delle raccomandazioni

Infrastruttura

47. La Commissione ritiene che, nonostante la brevità dei soggiorni, occorra tenere debitamente conto delle esigenze particolari dei bambini e raccomanda pertanto di ovviare alla situazione. In occasione del colloquio con l'UFM successivo alla visita, la Commissione ha preso atto della volontà di tenere maggiormente conto delle esigenze dei bambini.

Assistenza medica

48. La Commissione è dell'avviso che le persone competenti per l'assistenza medica debbano perlomeno disporre di conoscenze mediche di base e raccomanda all'UFM di garantire che tutti i fornitori di prestazioni adempiano questa condizione. In occasione del colloquio con l'UFM successivo alla visita, la Commissione ha preso atto dell'obbligo dei fornitori di prestazioni esterni di designare mediante accordo lo specialista competente per l'esame medico secondo l'articolo 26^{bis} capoverso 2 LAsi.

Possibilità occupazionali

49. La Commissione ritiene molto adeguata l'offerta di attività occupazionali e raccomanda all'UFM di ampliarla laddove possibile.

Misure disciplinari e sanzioni

50. La Commissione ritiene che la prassi schematica d'irrogazione delle sanzioni sia troppo poco differenziata e raccomanda di rivederla. In occasione del colloquio successivo alla visita, la Commissione ha preso atto che le istruzioni sull'irrogazione di sanzioni disciplinari sono in fase di revisione.
51. La Commissione raccomanda di definire chiaramente in un'istruzione scritta lo scopo e l'impiego del container di riflessione e di badare a che non venga usato a scopi disciplinari. In occasione del colloquio successivo alla visita, la Commissione ha preso atto che questo container non è destinato a scopi disciplinari e che ciò sarà sancito in un'istruzione rivista.

Per la Commissione:



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)

Jean-Pierre Restellini, presidente della CNPT



P.P. CH-3003 Bern-Wabern, BFM

Nationale Kommission zur Verhütung von
Folter NKVF
Herr Jean-Pierre Restellini
Bundesrain 20
3003 Bern

3003 Bern-Wabern, 16. Juni 2014

**Bericht an das BFM betr. den Besuch der NKVF in den Bundesasylzentren 2013
(235.0/2014/68322) Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der
Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren 2013 vom
28. April 2014; Stellungnahme des Bundesamtes für Migration**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung des Berichts betreffend des Besuchs der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) in den Bundesasylzentren und die Gelegenheit zur diesbezüglichen Stellungnahme.

Eine Delegation der NKVF hat im Jahr 2013 die Bundeszentren für Asylsuchende in Lucmagn/Medel (GR), Bremgarten (AG), Châtillon (FR) und Alpnach (OW) besucht. Ziel dieser Besuche war eine Überprüfung der Situation in den Bundeszentren hinsichtlich der Einhaltung fundamentaler Grundrechte.

Das Bundesamt für Migration (BFM) nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Delegation der NKVF keinerlei Hinweise auf Misshandlungen oder unmenschliche Behandlungen festgestellt hat. Vielmehr erhielt die Delegation zahlreiche positive Äusserungen seitens der asylsuchenden Personen, wonach die Asylsuchenden durch das Personal korrekt und respektvoll behandelt werden. Das BFM stellt zudem fest, dass die NKVF einen positiven Gesamteindruck hinsichtlich der Organisation und Führung der einzelnen Bundeszentren gewinnen konnte.

Für die gemachten Beobachtungen und Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Standards dankt das BFM und nimmt zu den im Bericht aufgeführten relevanten Punkten wie folgt Stellung:

Bundesamt für Migration BFM
Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
Tel. +41 (0)31 325 11 11, Fax +41 (0)31 325 93 79
info@bfm.admin.ch
http://www.bfm.admin.ch

I. Einleitung

1.3 Gespräche und Zusammenarbeit

Punkt 8

Anlässlich des Besuchs der NKVF in Bremgarten stellte die NKVF fest, dass das AOZ-Personal keine bzw. nur sehr beschränkte Auskunft über das Zentrum gab. Das Betreuungspersonal der AOZ sowie das Betreuungspersonal in allen anderen Bundeszentren hat die Anweisung, keine Auskunft gegenüber Dritten über das Zentrum zu geben. Auskünfte erfolgen in der Regel zentral über die Sektion Information und Kommunikation des Bundesamtes für Migration (BFM). Diese Anweisung gilt jedoch selbstverständlich nicht gegenüber der NKVF. Die Mitarbeiter wurden inzwischen über diesen Umstand aufgeklärt und auch anlässlich des Feedbackgesprächs zwischen BFM und NKVF vom 31. März 2014 konnte dieses Missverständnis geklärt werden.

II. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

a. Vorbemerkung betreffend Einschränkungen der Bewegungsfreiheit

Punkt 23

Die asylsuchenden Personen können die Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) sowie die Aussenstellen von Montag bis Freitag von 09.00 Uhr bis 17.00 Uhr und an den Wochenenden von Freitag um 09.00 Uhr bis Sonntag um 19.00 Uhr verlassen. Bei Verstössen gegen die Hausordnung (unter anderem Nichteinhaltung der Ausgangszeiten) kann eine Ausgangssperre oder Taschengeldentzug erfolgen. Die NKVF ist der Ansicht, dass die Bewegungsfreiheit durch diese schematische Anwendung der Sanktionen zu sehr eingeschränkt wird. Dies wirft Fragen der Verhältnismässigkeit auf.

Asylsuchenden, welche die Ausgangszeiten nicht beachten, oder die das Zentrum ohne Ausgangsbewilligung verlassen, kann der Ausgang vorübergehend verweigert werden. Diese sogenannten Disziplinar massnahmen werden aufgrund der in allen Zentren geltenden *Weisung zur Anordnung von Disziplinar massnahmen in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) sowie in Aussenstellen* ergriffen. Die Weisung legt die Kriterien fest, nach welchen Disziplinar massnahmen angeordnet werden können. Sie stellt eine klare und einheitliche Anwendung der Massnahmen in allen EVZ und in allen Aussenstellen sicher. Über die Anordnung von Disziplinar massnahmen entscheidet die EVZ- bzw. Aussenstellen-Leitung. Die Leitung trägt dabei dem konkreten Einzelfall Rechnung und verfügt über einen gewissen Ermessensspielraum. Umgekehrt ist es wichtig, einen geregelten Ablauf des Alltags sicherzustellen und eine Gleichbehandlung der Asylsuchenden zu gewährleisten. Insofern ist im Sinne der Umsetzung der Hausordnung eine konsequente Haltung nötig.

Wie die NKVF bereits im Feedbackgespräch vom 31. März 2014 erfahren hat, ist das BFM zurzeit daran, die Weisungen zu überarbeiten. Dabei wird auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit vermehrt einfließen. Gleichzeitig ist aber klar festzuhalten, dass auch in Zukunft eine konsequente Ahndung von Verstössen gegen die Hausordnung nötig ist. Andernfalls würden die Regeln des Zusammenlebens in einem Bundeszentrum zur Makulatur.

d. Infrastruktur

Punkt 26

Die NKVF betrachtet die Führung von unterirdischen Anlagen (z.B. Zivilschutzanlagen) mit Blick auf die Luftqualität als problematisch. Das BFM ist mit der NKVF der Meinung, dass

solche Unterbringungen nicht optimal sind. Mit Schliessung der Unterkunft Châtillon im Juni 2014 werden vorläufig keine unterirdischen Unterkünfte mehr in Betrieb sein. Ziel des BFM ist es, in Zukunft nach Möglichkeit keine solchen unterirdischen Anlagen eröffnen zu müssen. Angesichts der Unterbringungskapazität des Bundes von ungefähr 2'000 Plätzen, ist es in Situationen, in welchen die Gesuchszahlen bedeutend steigen jedoch notwendig, dass das BFM auch auf solche Anlagen zurückgreifen kann. Wenn immer möglich, wird der Aufenthalt der asylsuchenden Personen in solchen Unterkünften aber so kurz wie möglich gehalten.

Punkt 27

Die NKVF betrachtet die Infrastruktur der Bundeszentren Bremgarten und Alpnach für Familien mit Kleinkindern als nicht befriedigend. Auch das BFM ist der Ansicht, dass den besonderen Bedürfnissen von Kindern und Familien vermehrt Beachtung geschenkt werden muss. Das BFM bemüht sich deshalb darum, das Angebot soweit möglich auszubauen. Das Zentrum Alpnach ist nicht mehr in Betrieb; im Bundeszentrum Bremgarten wurde hingegen die Lage verbessert. Für die Kleinkinder und Kinder ist ein grosses Spielzimmer mit vielen Spielen vorhanden. Die Familien können ausserdem die zwei Räume der Seelsorgedienste benutzen um sich dorthin zurückzuziehen. Seit einigen Monaten ist draussen ein Spielplatz eingerichtet worden. Zusätzlich besteht ein Angebot an verschiedenen Freizeitbeschäftigungen wie Malen und Basteln. Die Mütter können ausserdem mit ihren Kindern an Nachmittagsspaziergängen teilnehmen.

f. Medizinische Versorgung

Punkt 31

Die NKVF hat bei ihren Besuchen festgestellt, dass das Zentrumspersonal die Triagierung in Sachen Arztkonsultation vornimmt. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass hierfür fachmedizinische Grundkenntnisse notwendig wären.

Seit Januar 2014 bestehen neue Verträge mit den Erbringern der Betreuungsdienstleistungen in den EVZ und den Aussenstellen. Diese Verträge sehen für jedes Zentrum neu eine Pflegefachperson vor. Die Pflegefachperson ist in jedem Zentrum die erste Ansprechperson für Asylsuchende mit gesundheitlichen Beschwerden. Die Pflegefachperson nimmt die Triage vor, d.h. sie entscheidet ob eine Person an den Arzt oder ans Spital überwiesen werden muss und stellt diesen Zugang sicher. Sie ist ausserdem zuständig für die Hausapotheke und die Abgabe von nicht rezeptpflichtigen Medikamenten. Bei rezeptpflichtigen Medikamenten gibt der Asylsuchende das Rezept dem Betreuungspersonal ab. Diese sorgt für den Kauf und die Abgabe der Medikamente.

Die Erfahrungen bisher sind positiv, zumal diese Person als Fachperson wahrgenommen und akzeptiert wird. Bezüglich medizinischer Betreuung konnte so eine Verbesserung erzielt werden.

Zurzeit sind einzig in den Bundeszentren Bremgarten und Châtillon keine Pflegefachpersonen vorhanden. Für diese beiden Zentren gelten noch die Verträge, welche vor Januar 2014 abgeschlossen wurden. Für das Bundeszentrum Bremgarten wird die Anstellung einer Pflegefachperson zurzeit mit den Erbringern der Betreuungsdienstleistungen geprüft. Das Zentrum in Châtillon schliesst Ende Juni, weshalb dort keine Änderung mehr erfolgt.

Punkt 33

Gemäss NKVF hätte die Ambulanz mindestens eine Stunde benötigt, um das Zentrum Lukmanier zu erreichen.

Die medizinische Notfallversorgung für das Bundeszentrum Lukmanier wurde folgendermassen organisiert: Die medizinische Ambulanz wurde mit einem Geländefahrzeug ab Stützpunkt Disentis/Cadi sichergestellt. Diese zentrale Lage erlaubt eine rasche Intervention für die umliegenden Gemeinden, gemäss Homepage der Blaulichtorganisation insbesondere für die beiden Strassenpässe Lukmanier und Oberalp.¹ Die Rega stellt auf ihrer Homepage ausserdem fest, dass – mit Ausnahme des Kantons Wallis – jeder mögliche Einsatzort in der Schweiz innerhalb von 15 Minuten erreicht werden kann.²

Die Objektverantwortliche des BFM für das Bundeszentrum Lukmanier stellte fest, dass die Interventionszeiten der Ambulanz bei 25 Minuten (von Disentis) bzw. 45 Minuten (von Ilanz) lagen. In einem Fall war der Einsatz eines Helikopters erforderlich. Er dürfte von Samedan, der nächst gelegenen Rega-Einsatzbasis, gekommen sein. In einem weiteren Fall musste die Feuerwehr alarmiert werden; diese benötigte – von Curaglia her – 20 Minuten Interventionszeit.

Das BFM teilt die Auffassung der NKVF, dass die medizinische Notfallversorgung innert kurzer Zeit sichergestellt werden muss. Gemäss oben gemachten Ausführungen war die Interventionszeit jedoch deutlich kürzer als 1 Stunde.

Sämtliches in den Bundeszentren eingesetztes Sicherheitspersonal ist ausserdem in Erster Hilfe ausgebildet und muss periodische Wiederholungskurse absolvieren. Bei einem medizinischen Notfall stellt es primär die Einweisung der Blaulichtorganisation sicher, kann aber bei Bedarf auch Nothilfe leisten. Ausserdem ist in jedem Bundeszentrum eine Pflegefachperson präsent, welche Teil des Betreuungsteams und bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen die erste Ansprechperson ist.

g. Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten

Punkt 34

Die NKVF hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass in allen Zentren gemeinnützige Programme angeboten werden und erachtet diese als sinnvoll. Sie empfiehlt dieses Angebot nach Möglichkeit weiter auszubauen. Das Angebot soll so ausgestaltet sein, dass sowohl Männer wie auch Frauen gleichwertige Arbeitsmöglichkeiten erhalten.

Seit einiger Zeit beschäftigt das BFM die Asylsuchenden mit gemeinnützigen Programmen. Das BFM kann mit Kantonen, Gemeinden oder anderen Organisationen vereinbaren, dass die Asylsuchenden verschiedene gemeinnützige Arbeiten erledigen können. Es handelt sich dabei meist um Aktivitäten wie Waldwege bauen, Schnee räumen, Dorfplätze säubern oder der Bekämpfung von invasivem Unkraut (Neophytenbekämpfung). Die Asylsuchenden können freiwillig an solchen Programmen teilnehmen und erhalten dafür eine finanzielle Entschädigung in Form von Taschengeld. Ziel solcher Programme ist es, für die Asylsuchenden eine Tagesstruktur zu schaffen und die lokale Bevölkerung mit nützlichen und sinnvollen Tätigkeiten zu unterstützen. Solche Programme tragen dazu bei, dass die Asylsuchenden in der Gemeinde positiv wahrgenommen werden. Es hat sich gezeigt, dass die Asylsuchenden motiviert sind, solche Tätigkeiten auszuüben. Die Asylsuchenden können auf diese Weise einer Arbeit nachgehen und den Alltag sinnvoll gestalten.

¹ <http://www.furgertaxi.ch/sanidad/sanidad.shtml>

² <http://www.rega.ch/de/einsatz/einsatzbasen.aspx>

Das BFM baut deshalb das Angebot an solchen Beschäftigungsprogrammen Schritt für Schritt weiter aus. Beim Ausbau des Angebots an solchen Programmen sollen alle Zielgruppen berücksichtigt werden. Darunter fallen alle über 16jährigen Asylsuchenden, d.h. sowohl Männer wie Frauen, Kräftige wie Schwächere, Ausgebildete wie Ungelernte. Die in den EVZ angebotenen Beschäftigungsprogramme sollen so zusammengesetzt sein, dass für jede Zielgruppe die Möglichkeit der Teilnahme an einem geeigneten Programm besteht.

h. Disziplarmassnahmen und Sanktionen

Punkt 39

Die NKVF hält in ihrem Bericht fest, dass der Zweck und die Nutzung der Besinnungscontainer in keiner schriftlichen Weisung festgehalten sind. Es sei darauf zu achten, dass diese Besinnungscontainer nicht für disziplinarische Zwecke genutzt werden.

Die Mitarbeitenden der EVZ, bzw. Dritte, die in den EVZ im Auftrag des BFM tätig sind (Bsp. Securitas) können auf der Grundlage von Art. 218 StPO renitente Asylsuchende vorläufig festnehmen, bis die Polizei eintrifft. Die Besinnungscontainer dienen dazu, sich renitent verhaltende Asylsuchende in diesem Sinne vorläufig festzuhalten und zum Schutz Dritter, der Einrichtung oder vor sich selbst, bis zum Eintreffen der Polizei, zu isolieren. Die Polizei wird in diesen Fällen konsequent vor der Isolation alarmiert. Die Nutzung der Besinnungscontainer ist seit Januar 2014 in einer dienstlichen Anweisung zuhanden des Sicherheitspersonals schriftlich festgehalten.

Weiter kann der Besinnungscontainer auch als Schlafraum genutzt werden. Halten sich die asylsuchenden Personen nicht an die Ausgangszeiten und treffen erst nach 22.00 Uhr ein, so werden sie aufgrund der Nachtruhe nicht mehr ins Zentrum eingelassen. Sie haben so dann die Möglichkeit die Nacht im Besinnungscontainer verbringen zu können. Auf diese Weise werden alle anderen beim Schlafen nicht gestört. In solchen Fällen wird der Besinnungscontainer nicht abgeschlossen, sodass die Asylsuchenden diesen jederzeit wieder verlassen können.

Wie sich aus dem Gesagten ergibt, werden die Besinnungscontainer nicht zu disziplinarischen Zwecken bzw. der Durchsetzung der Hausordnung innerhalb der Bundeszentren benutzt.

i. Sicherheit

Punkt 41

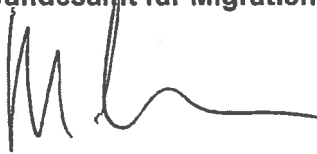
Der Bericht der NKVF hält fest, dass im Bundeszentrum Bremgarten nachts kein Dienstleister anwesend ist. Tatsächlich verhält es sich aber so, dass der Sicherheitsdienstleister 24 Stunden in der Unterkunft anwesend ist.

Das BFM dankt der NKVF für Ihren Bericht. Wie aus der Stellungnahme ersichtlich, hat das BFM die Empfehlungen der NKVF grösstenteils bereits umgesetzt. Im Rahmen der weiteren Verbesserung der Standards und zur Sicherstellung der „unité de doctrine“ werden ausserdem die Weisungen und das Controlling ständig verbessert.

Das BFM ist der Überzeugung, dass die Bundeszentren eine gute Qualität der Unterbringung bieten. Gerne empfangen wir die NKVF für weitere Besuche, um im Dialog an einer ständigen Erhaltung und Verbesserung dieser Qualität zu arbeiten.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Migration BFM

A handwritten signature in dark ink, consisting of a stylized 'M' followed by a long, horizontal, wavy line.

Mario Gattiker
Direktor