



Bern, 12. März 2018

NKVF 10/2017

Bericht an den Regierungsrat des Kantons Graubünden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Justizvollzugsanstalt Realta vom 4. Juli 2017

Angenommen an der Plenarversammlung vom 27. September 2017.



Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
A. Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs	3
B. Zielsetzungen	3
C. Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit	3
II. Stand Umsetzung der Empfehlungen: Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf.....	4
A. Einleitende Bemerkungen.....	4
B. Körperliche Durchsuchungen	4
C. Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur.....	5
D. Haftregime	6
E. Disziplinarwesen	6
F. Sicherheits- und Schutzmassnahmen	7
G. Medizinische Versorgung	7
H. Kontakte mit der Aussenwelt	8
I. Zugang zu Information und Rechtsberatung.....	9
III. Zusammenfassung	9



I. Einleitung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009¹ besuchte die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) die Justizvollzugsanstalt (JVA) Realta im Kanton Graubünden, um die Situation der sich in einer freiheitsentziehenden Zwangsmassnahme des Ausländerrechts (ausländerrechtliche Administrativhaft) eingewiesenen Personen gemäss Art. 75 ff. des Ausländergesetzes² zu überprüfen.

A. Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs

2. Eine Delegation der NKVF bestehend aus Nadja Künzle (Delegationsleiterin und Kommissionsmitglied), Leo Näf (Vizepräsident der Kommission), Helena Neidhart (Kommissionsmitglied) und Alexandra Kossin (wissenschaftliche Mitarbeiterin) besuchte am 4. Juli 2017 die JVA Realta. Als externe wissenschaftliche Begleitung nahm Anja Eugster vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) am Besuch teil.

B. Zielsetzungen

3. Während des Nachfolgebesuchs richtete die Delegation ein besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte der ausländerrechtlichen Administrativhaft:
 - Überprüfung der Umsetzung der beim Erstbesuch 2011 abgegebenen Empfehlungen;³
 - materielle Haftbedingungen, insbesondere Spazierhof und Gemeinschaftsräume;
 - Haftregime, insbesondere in Abgrenzung zu demjenigen im Straf- und Massnahmenvollzug;
 - Handhabung des Disziplinarwesens und der Schutz- und Sicherheitsmassnahmen.

C. Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit

4. Der Besuch der NKVF fand unangemeldet statt. Er begann mit einem Gespräch mit Herrn Markus Lüscher (Leiter Ausländerrechtliche Administrativhaft). Im Anschluss machte die Delegation einen Rundgang durch die Abteilung der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Sie nahm sowohl den Besucherraum als auch die Arrestzellen in Augenschein. Die Delegation führte im Verlauf des Besuchs Gespräche mit sieben inhaftierten Personen sowie mit dem Direktor, Herrn Jürg Räber, zwei Mitarbeitenden und der Leiterin des Gesundheitsdienstes. Am Ende des Besuchs fand ein Schlussgespräch mit Herrn Räber, Herrn Padruot Salzgeber (stv. Direktor, ab 01.08.2017 Direktor), Herrn Lüscher und Herrn Werner Trüssel (Leiter Vollzug) statt.
5. Die Delegation erlebte einen offenen und freundlichen Empfang und die Zusammenarbeit

¹ Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1.

² Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

³ NKVF, Bericht an den Regierungsrat des Kantons Graubünden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Justizvollzugsanstalt Realta und im Untersuchungsgefängnis Thusis vom 3. und 4. Mai 2011, 27. März 2012 (zit. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012).



erwies sich als zufriedenstellend. Während des Besuchs standen der Delegation verschiedene Mitarbeitende für Fragen kompetent zur Verfügung. Die Delegation konnte Einsicht in alle Akten nehmen und erhielt uneingeschränkten Zugang zu den gewünschten Unterlagen.⁴

6. Die Abteilung für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft verfügt über 16 Plätze. Die inhaftierten Personen werden grundsätzlich durch den Kanton Tessin und ausnahmsweise durch den Kanton Graubünden (Verlegung von der JVA Sennhof) in diese Abteilung eingewiesen. Zum Zeitpunkt des Besuchs befanden sich in der Abteilung acht Männer mit einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von ca. 104 Tagen.
7. Anlässlich des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 wurden die Erkenntnisse des Berichtes den Vertretern des Amtes für Justizvollzug und der Anstaltsleitung mündlich vorgestellt.

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

A. Einleitende Bemerkungen

8. Neben der bestehenden JVA Realta wird zurzeit ein Neubau erstellt, welcher Ende 2019 mit 152 Plätzen für den geschlossenen Justizvollzug in Betrieb genommen werden soll.⁵ In der Folge soll die JVA Sennhof aufgelöst und die derzeit dort untergebrachten Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft in der heutigen JVA Realta untergebracht werden.⁶ Ob und welche baulichen Veränderungen bei der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft vorgenommen werden, war zum Zeitpunkt des Besuchs und des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 noch unklar. **Die Kommission wünscht, über die weitere Planung informiert zu werden.**

B. Körperliche Durchsuchungen

9. Die Delegation stellte während des Besuchs fest, dass körperliche Durchsuchungen in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft nicht konsequent in zwei Phasen erfolgen. **Die Kommission empfiehlt, körperliche Durchsuchungen immer in zwei Phasen durchzuführen.⁷ Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 zur Kenntnis, dass interne Weisungen festhalten, dass körperliche Durchsuchungen zweiphasig zu erfolgen haben und die Mitarbeitenden nochmals entsprechend informiert wurden.**

⁴ Vgl. Art. 10 BG NKVF.

⁵ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 6/2015-2016, Neubau einer geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Realta, Casis, S. 295 ff. (zit. Botschaft Neubau JVA Realta). Siehe auch Informationen unter <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/djsg/ajv/uberuns/neueJVA/Seiten/default.aspx> (besucht am 19.09.2017).

⁶ Vgl. Botschaft Neubau JVA Realta, S. 311.

⁷ Vgl. *Commentary to Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules*, 2 November 2005, CM(2005)163AddE, zu Ziff. 54 der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees des Europarates, 11. Januar 2006 (zit. Europäische Strafvollzugsgrundsätze).



C. Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur

10. Das gesamte Gebäude und die Räumlichkeiten der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft weisen einen klaren Gefängnischarakter auf.⁸
11. Die Abteilung verfügt über korrekt ausgestattete Einzelzellen mit einer in einem Wandschrank eingebauten Toilette. Die Inhaftierten können ihre Zelle mit einem Schlüssel abschliessen und dürfen darin rauchen. Ihnen stehen während den Zellenöffnungszeiten zwei Duschen zur freien Verfügung. Die Lichtverhältnisse in der Abteilung sind insbesondere in den Zellen aufgrund der doppelten Fenstervergitterung schlecht, so dass z.B. das Lesen bei Tageslicht in den Zellen kaum möglich ist. **Die Kommission empfiehlt der JVA Realta, dringend Massnahmen zu treffen, um die Lichtverhältnisse in den Zellen zu verbessern.**⁹
12. In der Abteilung befindet sich ein karg eingerichteter Aufenthaltsraum, der auch als Arbeitsraum dient. Die Küche in der Abteilung ist gemäss Angaben der Verantwortlichen seit einiger Zeit aus betrieblichen Gründen nicht mehr frei zugänglich. **Die Kommission empfiehlt, den Aufenthaltsraum freundlicher einzurichten und den freien Zugang zur Kochmöglichkeit wieder zu ermöglichen. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 zur Kenntnis, dass der Aufenthaltsraum neu u.a. mit Büchern, Spielen und Pflanzen eingerichtet wurde.**
13. Der Spazierhof ist mit Stühlen, einem Tisch, einem Tischtennistisch und einem Tischfussballkasten ausgestattet und während den Zellenöffnungszeiten frei zugänglich. Seit dem Erstbesuch wurde er baulich nicht verändert: Er ist lediglich ca. 4.5*9.5 Meter gross und verfügt nur an der Decke über einen kleinen, vergitterten Abschnitt, durch welchen der Himmel sichtbar ist. **Die Kommission ist weiterhin der Ansicht, dass der Spazierhof den rechtlichen Anforderungen insbesondere für längere Aufenthalte nicht genügt.**¹⁰ **Sie empfiehlt der JVA Realta, dringend eine alternative Lösung für den täglichen Spaziergang zu finden.**¹¹
14. Der Besucherraum befindet sich im Erdgeschoss des Gebäudes und ist karg eingerichtet. Gemäss Angaben der Verantwortlichen werden bei Bedarf Spielsachen für Kinder aus der Abteilung für Strafvollzug bereitgestellt. Der Raum wird mit einer Videokamera überwacht. **Die Kommission empfiehlt, den Besucherraum freundlicher zu gestalten.**
15. Den inhaftierten Personen werden beim Eintritt die eigenen Kleider abgenommen und stattdessen von der Einrichtung einheitliche Kleidung abgegeben. **Die Kommission ist**

⁸ Vgl. *Twenty Guidelines on Forced Return, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 925th Meeting of the Ministers' Deputies, CM(2005)40-final, 4 May 2005* (zit. Twenty Guidelines on Forced Return), Guideline 10 Ziff. 2; Angehörige fremder Staaten in ausländerrechtlicher Haft, Auszug aus dem 7. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(97)10-part (*Foreign nationals detained under aliens legislation, Extract from the 7th General Report of the CPT, CPT/Inf(97)10-part*) (zit. CPT/Inf(97)10-part), Ziff. 29; CPT, *Factsheet Immigration detention, March 2017, CPT/Inf(2017)3* (zit. CPT, Factsheet Immigration Detention), S. 4.

⁹ Vgl. CPT, Factsheet Immigration Detention, S. 4; Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), Res. 70/175 der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 2015, A/RES/70/175 (*United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), resolution 70/175 adopted by the General Assembly on 17 December 2015, A/RES/70/175*) (zit. Nelson-Mandela-Regeln), Regeln 13 und 14; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 18.1 und 18.2 lit. a und b; *Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards, CPT/Inf(2015)44* (zit. CPT/Inf(2015)44), Anhang.

¹⁰ Vgl. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 76, 79 und 96.

¹¹ Vgl. BGE vom 23. August 1994 i.S. K.M., Schüpfheim; Berner Verwaltungsgericht, Entscheid vom 6. August 2010 i.S. E, VGE 100.210.279, BVR 2010 S. 529 ff., E. 6.4.4. und 6.4.5.



der Ansicht, dass die Inhaftierten ihre eigenen Kleider behalten sollten, und empfiehlt der JVA Realta, ihre diesbezügliche Praxis zu ändern.¹²

D. Haftregime

16. Die Delegation erhielt allgemein wie beim Erstbesuch¹³ den Eindruck, dass das Haftregime dem Umstand, dass die ausländerrechtliche Administrativhaft keinen strafrechtlichen Charakter aufweist unzureichend Rechnung trägt.¹⁴ Das Haftregime sollte möglichst wenigen Einschränkungen unterliegen¹⁵ und z.B. in Bezug auf die Einschlusszeiten und die Bewegungsmöglichkeiten freier gestaltet sein als bei anderen Formen des Freiheitsentzugs.¹⁶
17. Die Delegation nahm mit Erstaunen zur Kenntnis, dass die Zellenöffnungszeiten im Vergleich zum Erstbesuch¹⁷ um insgesamt 50 Minuten auf etwas mehr als sieben Stunden reduziert wurden. **Die Kommission ist der Ansicht, dass ein möglichst offenes Regime anzustreben ist, in welchem ein Zelleneinschluss nur in der Nacht erfolgt, und empfiehlt mit Nachdruck, die Zellenöffnungszeiten grosszügiger auszugestalten.**
18. Die Delegation stellte fest, dass nur für einen Teil der Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft eine Beschäftigungsmöglichkeit für maximal zwei Stunden pro Tag angeboten wird. **Die Kommission empfiehlt, allen Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft eine Beschäftigungsmöglichkeit anzubieten.**
19. Die Abteilung verfügt über einen Fitnessraum, der mit mehreren Fitnessgeräten ausgestattet ist. Die Kommission begrüsst, dass der Fitnessraum während den Zellenöffnungszeiten frei genutzt werden kann. Bücher und Spiele können beim Abteilungsleiter bezogen werden. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 zur Kenntnis, dass Bücher und Spiele neu zur freien Verfügung stehen. Nach Angaben der Verantwortlichen findet an einzelnen Tagen ein gemeinsames Kochen statt.

E. Disziplinarwesen

20. Gemäss den erhaltenen Statistiken wurden im Jahr 2016 insgesamt sechs Arreste und von Januar bis Juli 2017 fünf Arreste angeordnet. Die Delegation konnte anhand der überprüften Unterlagen feststellen, dass die schriftlichen Anordnungen grundsätzlich alle nötigen Angaben enthalten. Die Stellungnahme des betroffenen Inhaftierten im Rahmen des rechtlichen Gehörs wird jedoch nicht festgehalten.¹⁸ **Die Kommission empfiehlt, die Stellungnahme der betroffenen Inhaftierten zu dokumentieren.**

¹² Vgl. CPT, Factsheet Immigration detention, S. 4.

¹³ Vgl. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 74 ff.

¹⁴ Vgl. BGE 122 II 49 E. 5 S. 52 ff. und BGE 122 II 299; Twenty Guidelines on Forced Return, Guideline 10 Ziff. 1; vgl. CPT/Inf(97)10-part, Ziff. 29; CPT, Factsheet Immigration detention, S. 1.

¹⁵ Vgl. CPT, Factsheet Immigration detention, S. 5.

¹⁶ Vgl. z.B. BGE 122 II 49 E. 5 S. 52 ff. und BGE 122 II 299.

¹⁷ An Wochentagen ist der Aufenthalt ausserhalb der Zellen von 07:30-11:40 Uhr und 13:35-16:30 Uhr (beim Erstbesuch: 07:15-11:45 Uhr und 13:15-16:40 Uhr; vgl. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 75, 80 und 97) sowie am Wochenende von 08:15-10:45 Uhr und 12:45-16:30 Uhr möglich.

¹⁸ Vgl. Art. 106 Abs. 1 Verordnung über den Justizvollzug im Kanton Graubünden (Justizvollzugsverordnung; JVV) vom 22. Dezember 2009, BR 350.510.



21. Die Delegation nahm zur Kenntnis, dass die Disziplinarsanktionen neu auch in der Hausordnung aufgeführt sind.¹⁹ Die geltenden Rechtsgrundlagen normieren eine Arresthöchst-dauer von 20 Tagen,²⁰ wobei die Disziplinarordnung der JVA Realta maximal zehn Tage vorsieht.²¹ **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 nahe, eine verkürzte Dauer vorzusehen.**²²
22. Die JVA Realta verfügt über zwei Arrestzellen ohne Videokamera, welche mit einem Bett und einer Stehtoilette ausgestattet sind. Die Lektüre während des Arrests ist frei wählbar und es kann Radio gehört werden.

F. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

23. Die Sicherheits- und Schutzmassnahmen werden weder formell verfügt, noch systematisch dokumentiert, weshalb die Delegation diese nicht auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen konnte. Für Sicherheits- und Schutzmassnahmen wird grundsätzlich eine normale Zelle in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft genutzt,²³ welche bei vorliegender Selbstgefährdung videoüberwacht werden kann. Eine optische Anzeige signalisiert, wann die Videoüberwachung aktiviert ist. **Die Kommission empfiehlt, die Unterbringung in Einzelhaft immer schriftlich mit einer Rechtsmittelbelehrung zu verfügen²⁴ und alle Sicherheits- und Schutzmassnahmen entsprechend zu dokumentieren²⁵.**

G. Medizinische Versorgung²⁶

24. Die JVA Realta verfügt über einen internen Gesundheitsdienst (GD) mit drei Mitarbeitenden (150 Stellenprozente), die eine tägliche Präsenz sicherstellen. Einmal pro Woche findet eine Visite durch einen externen Arzt statt. Der Zugang zu einem Psychiater oder einer

¹⁹ Vgl. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 54; vgl. Art. 27 Amt für Justizvollzug, Hausordnung, Ausländerrechtliche Administrativhaft, Justizvollzugsanstalt Realta, 10. Juli 2015 (zit. HO AA).

²⁰ Art. 25 Abs. 2 Ziff. 7 Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (EGzAAG) vom 10. Dezember 2008, BR 618.100, i.V.m. Art. 40 Abs. 3 Gesetz über den Justizvollzug im Kanton Graubünden (Justizvollzugsgesetz; JVG) vom 27. August 2009, BR 350.500.; Art. 27 lit. c Ziff. 6 HO AA.

²¹ Vgl. Amt für Justizvollzug Graubünden, Disziplinarordnung mit Sanktionenkatalog, Justizvollzugsanstalt Realta (JVA Realta), 1. Januar 2013.

²² Vgl. *Solitary confinement of prisoners, Extract from the 21st General Report of the CPT, CPT/Inf(2011)28-part2* (zit. CPT/Inf(2011)28-part2), Ziff. 56 lit. b.

²³ Zur Unterbringung in einer Arrestzelle siehe unter Ziff. 27.

²⁴ Vgl. CPT/Inf(2011)28-part2, Ziff. 57 lit. c; *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 10 au 20 octobre 2011, 25 juin 2012, CPT/Inf (2012) 26* (zit. CPT, Bericht Schweiz 2012), Ziff. 53; vgl. NKVF, Tätigkeitsbericht 2013, Schwerpunkt 2013: Die Menschenrechtskonformität der Hochsicherheitshaft in der Schweiz, S. 33-50 (zit. NKVF, Tätigkeitsbericht 2013), S. 46; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 45 Ziff. 1; *Interim report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, 5 August 2011, A/66/268* (zit. UN-Sonderberichterstatter über Folter, Zwischenbericht 2011), Ziff. 95.

²⁵ Vgl. UN-Sonderberichterstatter über Folter, Zwischenbericht 2011, Ziff. 93; CPT/Inf(2011)28-part2, Ziff. 55 lit. c; NKVF, Tätigkeitsbericht 2013, S. 46; KÜNZLI JÖRG/FREI NULA/SPRING ALEXANDER, Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Gutachten zuhanden des Lenkungsausschusses EDA/EJPD, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern März 2014, S. 34.

²⁶ Dieser Abschnitt betrifft sowohl die medizinische Versorgung von Eingewiesenen in ausländerrechtliche Administrativhaft als auch im offenen Strafvollzug.



Psychiaterin ist über den Sozialdienst bzw. den Leiter Ausländerrechtliche Administrativhaft möglich. Die Einrichtung verfügt über verschiedene interne Erlasse zur medizinischen Versorgung wie etwa zum Thema Hungerstreik.

25. Die Kommission stellte fest, dass nur bei Inhaftierten im Strafvollzug systematisch am ersten Tag eine Eintrittsuntersuchung durch den GD erfolgt. **Die Kommission empfiehlt der JVA Realta, den Zugang zur medizinischen Versorgung in allen Abteilungen gleichermassen sicherzustellen²⁷ und auch bei ausländerrechtlich Inhaftierten konsequent eine Eintrittsuntersuchung durchzuführen²⁸.**
26. Personen im Arrest werden nur jeweils am Mittwoch vom zuständigen Arzt und bei Bedarf vom Gesundheitsdienst besucht. **Die Kommission empfiehlt sicherzustellen, dass alle Personen im Arrest täglich von einer medizinischen Fachperson in Augenschein genommen werden.²⁹**
27. In Ausnahmefällen kann gemäss Angaben der Verantwortlichen eine inhaftierte Person bei einer Selbstgefährdung als Sicherheits- und Schutzmassnahme in einer Arrestzelle untergebracht werden, da dies die einzige Zelle ohne Inventar ist. Dies erfolgt nur für kurze Zeit, bis ein Psychiater oder eine Psychiaterin über das weitere Vorgehen entscheidet. Bei Bedarf findet eine Verlegung in die an die JVA Realta angrenzende Klinik Beverin statt.

H. Kontakte mit der Aussenwelt

28. Nach Angaben der Verantwortlichen sind Besuche jeden Wochentag während zwei Stunden möglich. Die Rechtsgrundlagen sehen hingegen vor, dass Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft nur einmal pro Woche von Montag bis Freitag während den Betriebszeiten³⁰ Besuche empfangen können, sofern die ordentlichen Betriebsabläufe nicht beeinträchtigt werden.³¹ Eine Anmeldung hat drei Tage im Voraus zu erfolgen.³² **Die Kommission empfiehlt, die Rechtsgrundlagen gemäss der realen Praxis anzupassen³³ und zudem Besuche am Wochenende zu ermöglichen.³⁴**
29. In der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft steht ein Telefon zur Verfügung. Die Kommission begrüsst, dass das Telefon während den Zellenöffnungszeiten frei mit einer Taxcard benutzt werden kann.
30. Die Nutzung von privaten Mobiltelefonen ist zu keinem Zeitpunkt erlaubt³⁵ und es stehen weder Computer zur Verfügung noch ist ein Zugang zum Internet möglich. **Mit Blick da-**

²⁷ Vgl. Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Auszug aus dem 19. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2009)27-part (Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty, Extract from the 19th General Report of the CPT, CPT/Inf(2009)27-part) (zit. CPT/Inf(2009)27-part), Ziff. 91; CPT, Factsheet Immigration detention, S. 8.

²⁸ Vgl. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 33.

²⁹ Vgl. CPT/Inf(2011)28-part2, Ziff. 63.

³⁰ 09:00-11:00 Uhr und 14:00-16:00 Uhr.

³¹ Vgl. Art. 22 lit. a HO AA; Amt für Justizvollzug Graubünden, JVA Realta, Weisung Nr. 1b, Tagesablauf AAH, Art. 8 Hausordnung „Ausländerrechtliche Administrativhaft“ JVA Realta, 1. August 2015 (zit. Weisung Nr. 1b), S. 2 f.

³² Vgl. Art. 22 lit. b HO AA; Weisung Nr. 1b, S. 3.

³³ Vgl. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 81 f./98

³⁴ Vgl. CPT/Inf(2009)27-part, Ziff. 79.

³⁵ Vgl. Art. 24 HO AA.



rauf, dass es sich bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft um keine strafrechtliche Sanktion handelt, empfiehlt die Kommission in Anlehnung an die internationalen Vorgaben zu prüfen, wie der freie Internetzugang³⁶ und die Nutzung von eigenen Mobiltelefonen³⁷ wenigstens zeitweise (z.B. während des Spaziergangs) ermöglicht werden können. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 mit Interesse zur Kenntnis, dass eine Arbeitsgruppe gegenwärtig die Möglichkeit eines Multimedia-Zugangs (inkl. Videotelefonie) in den Zellen prüft.

I. Zugang zu Information und Rechtsberatung

31. Die JVA Realta verfügt über eine besondere Hausordnung für die ausländerrechtliche Administrativhaft auf Deutsch, Italienisch, Französisch, Englisch und Arabisch. Diese wird jedoch nur auf Anfrage hin abgegeben und die Inhaftierten erhalten beim Eintritt lediglich mündliche Informationen. Im Übrigen hat die JVA Realta sauber ausgearbeitete Weisungen und Merkblätter sowie umfassende interne Betriebsabläufe. **Die Kommission begrüsst, dass die Hausordnung für die ausländerrechtliche Administrativhaft nun in mehreren Sprachen vorliegt.³⁸ Sie empfiehlt sicherzustellen, dass die Inhaftierten beim Eintritt genügend über ihre Rechte und Pflichten informiert werden und die Hausordnung frei zugänglich ist, sowie zu prüfen, weitere Regelungen in verschiedenen Sprachen bereitzustellen (z.B. Eintritts-Flyer).³⁹ Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 zur Kenntnis, dass die Hausordnung in allen Sprachen in den Aufenthaltsräumen aufgehängt wurde.**
32. Die eingewiesenen Personen in der JVA Realta werden mündlich über die Möglichkeit informiert, Hilfe vom Roten Kreuz zu bekommen. Die JVA Realta bietet jedoch keinen organisierten Zugang zu einer Rechtsberatungsstelle an. **Die Kommission empfiehlt, den Zugang zu einer Rechtsberatungsstelle sicherzustellen.⁴⁰**

III. Zusammenfassung

33. Die Kommission stellt mit Zufriedenheit fest, dass einzelne ihrer Empfehlungen, namentlich in Bezug auf die Übersetzung der Hausordnung für die ausländerrechtliche Administrativhaft und die Normierung der Disziplinaratbestände in der Hausordnung seit dem letzten Besuch umgesetzt wurden. Die Abteilung für den Vollzug der ausländerrechtlichen Admi-

³⁶ Vgl. CPT, Factsheet Immigration Detention, S. 5.

³⁷ Vgl. CPT, Factsheet Immigration Detention, S. 2 f.; CPT/Inf(2009)27-part, Ziff. 82 ; *Report to the Czech Government on the visit to the Czech Republic carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 10 April 2014, 31 March 2015, CPT/Inf (2015) 18*, Ziff. 42.

³⁸ NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 71 und 95; Die Regierung des Kantons Graubünden, Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter über ihren Besuch in der Justizvollzugsanstalt Realta und dem Untersuchungsgefängnis Thusis, 1. März 2012, zu Ziff. 95; Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden, Bericht und Empfehlungen vom 23. April 2012, JVA Realta und Untersuchungsgefängnis Thusis, 29. Juli 2013, zu Ziff. 95.

³⁹ Vgl. Nelson-Mandela-Regeln, Regel 55 Ziff. 1; Twenty Guidelines on Forced Return, Guideline 10 Ziff. 7; CPT/Inf(97)10-part, Ziff. 30; CPT, Factsheet Immigration detention, S. 3; CPT/Inf(2009)27-part, Ziff. 88

⁴⁰ Vgl. CPT/Inf(2009)27-part, Ziff. 82; CPT, Factsheet Immigration detention, S. 2.



nistrativhaft weist einen zu starken Gefängnischarakter auf. Die Kommission ist der Ansicht, dass dringend Massnahmen zur Verbesserung der Lichtverhältnisse und der Spaziermöglichkeiten zu treffen sind. Handlungsbedarf sieht die Kommission des Weiteren bei den Zellenöffnungszeiten, den Beschäftigungsmöglichkeiten, den Besuchsregelungen und dem Verfahren bei Sicherheits- und Schutzmassnahmen. Schliesslich empfiehlt die Kommission, Möglichkeiten für einen freien Internetzugang und die Nutzung von eigenen Mobiltelefonen zu prüfen.

Für die Kommission

Alberto Achermann

Präsident der NKVF



Bern, 12. März 2018

NKVF 10/2017

Bericht an den Regierungsrat des Kantons Graubünden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Justizvollzugsanstalt Realta vom 4. Juli 2017

Angenommen an der Plenarversammlung vom 27. September 2017.



Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
A. Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs	3
B. Zielsetzungen	3
C. Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit	3
II. Stand Umsetzung der Empfehlungen: Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf.....	4
A. Einleitende Bemerkungen.....	4
B. Körperliche Durchsuchungen	4
C. Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur.....	5
D. Haftregime	6
E. Disziplinarwesen	6
F. Sicherheits- und Schutzmassnahmen	7
G. Medizinische Versorgung	7
H. Kontakte mit der Aussenwelt	8
I. Zugang zu Information und Rechtsberatung.....	9
III. Zusammenfassung	9



I. Einleitung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009¹ besuchte die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) die Justizvollzugsanstalt (JVA) Realta im Kanton Graubünden, um die Situation der sich in einer freiheitsentziehenden Zwangsmassnahme des Ausländerrechts (ausländerrechtliche Administrativhaft) eingewiesenen Personen gemäss Art. 75 ff. des Ausländergesetzes² zu überprüfen.

A. Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs

2. Eine Delegation der NKVF bestehend aus Nadja Künzle (Delegationsleiterin und Kommissionsmitglied), Leo Näf (Vizepräsident der Kommission), Helena Neidhart (Kommissionsmitglied) und Alexandra Kossin (wissenschaftliche Mitarbeiterin) besuchte am 4. Juli 2017 die JVA Realta. Als externe wissenschaftliche Begleitung nahm Anja Eugster vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) am Besuch teil.

B. Zielsetzungen

3. Während des Nachfolgebesuchs richtete die Delegation ein besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte der ausländerrechtlichen Administrativhaft:
 - Überprüfung der Umsetzung der beim Erstbesuch 2011 abgegebenen Empfehlungen;³
 - materielle Haftbedingungen, insbesondere Spazierhof und Gemeinschaftsräume;
 - Haftregime, insbesondere in Abgrenzung zu demjenigen im Straf- und Massnahmenvollzug;
 - Handhabung des Disziplinarwesens und der Schutz- und Sicherheitsmassnahmen.

C. Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit

4. Der Besuch der NKVF fand unangemeldet statt. Er begann mit einem Gespräch mit Herrn Markus Lüscher (Leiter Ausländerrechtliche Administrativhaft). Im Anschluss machte die Delegation einen Rundgang durch die Abteilung der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Sie nahm sowohl den Besucherraum als auch die Arrestzellen in Augenschein. Die Delegation führte im Verlauf des Besuchs Gespräche mit sieben inhaftierten Personen sowie mit dem Direktor, Herrn Jürg Räber, zwei Mitarbeitenden und der Leiterin des Gesundheitsdienstes. Am Ende des Besuchs fand ein Schlussgespräch mit Herrn Räber, Herrn Padruot Salzgeber (stv. Direktor, ab 01.08.2017 Direktor), Herrn Lüscher und Herrn Werner Trüssel (Leiter Vollzug) statt.
5. Die Delegation erlebte einen offenen und freundlichen Empfang und die Zusammenarbeit

¹ Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1.

² Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20.

³ NKVF, Bericht an den Regierungsrat des Kantons Graubünden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Justizvollzugsanstalt Realta und im Untersuchungsgefängnis Thusis vom 3. und 4. Mai 2011, 27. März 2012 (zit. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012).



erwies sich als zufriedenstellend. Während des Besuchs standen der Delegation verschiedene Mitarbeitende für Fragen kompetent zur Verfügung. Die Delegation konnte Einsicht in alle Akten nehmen und erhielt uneingeschränkten Zugang zu den gewünschten Unterlagen.⁴

6. Die Abteilung für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft verfügt über 16 Plätze. Die inhaftierten Personen werden grundsätzlich durch den Kanton Tessin und ausnahmsweise durch den Kanton Graubünden (Verlegung von der JVA Sennhof) in diese Abteilung eingewiesen. Zum Zeitpunkt des Besuchs befanden sich in der Abteilung acht Männer mit einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von ca. 104 Tagen.
7. Anlässlich des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 wurden die Erkenntnisse des Berichtes den Vertretern des Amtes für Justizvollzug und der Anstaltsleitung mündlich vorgestellt.

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

A. Einleitende Bemerkungen

8. Neben der bestehenden JVA Realta wird zurzeit ein Neubau erstellt, welcher Ende 2019 mit 152 Plätzen für den geschlossenen Justizvollzug in Betrieb genommen werden soll.⁵ In der Folge soll die JVA Sennhof aufgelöst und die derzeit dort untergebrachten Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft in der heutigen JVA Realta untergebracht werden.⁶ Ob und welche baulichen Veränderungen bei der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft vorgenommen werden, war zum Zeitpunkt des Besuchs und des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 noch unklar. **Die Kommission wünscht, über die weitere Planung informiert zu werden.**

B. Körperliche Durchsuchungen

9. Die Delegation stellte während des Besuchs fest, dass körperliche Durchsuchungen in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft nicht konsequent in zwei Phasen erfolgen. **Die Kommission empfiehlt, körperliche Durchsuchungen immer in zwei Phasen durchzuführen.⁷ Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 zur Kenntnis, dass interne Weisungen festhalten, dass körperliche Durchsuchungen zweiphasig zu erfolgen haben und die Mitarbeitenden nochmals entsprechend informiert wurden.**

⁴ Vgl. Art. 10 BG NKVF.

⁵ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 6/2015-2016, Neubau einer geschlossenen Justizvollzugsanstalt in Realta, Casis, S. 295 ff. (zit. Botschaft Neubau JVA Realta). Siehe auch Informationen unter <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/djsg/ajv/uberuns/neueJVA/Seiten/default.aspx> (besucht am 19.09.2017).

⁶ Vgl. Botschaft Neubau JVA Realta, S. 311.

⁷ Vgl. *Commentary to Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules*, 2 November 2005, CM(2005)163AddE, zu Ziff. 54 der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees des Europarates, 11. Januar 2006 (zit. Europäische Strafvollzugsgrundsätze).



C. Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur

10. Das gesamte Gebäude und die Räumlichkeiten der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft weisen einen klaren Gefängnischarakter auf.⁸
11. Die Abteilung verfügt über korrekt ausgestattete Einzelzellen mit einer in einem Wandschrank eingebauten Toilette. Die Inhaftierten können ihre Zelle mit einem Schlüssel abschliessen und dürfen darin rauchen. Ihnen stehen während den Zellenöffnungszeiten zwei Duschen zur freien Verfügung. Die Lichtverhältnisse in der Abteilung sind insbesondere in den Zellen aufgrund der doppelten Fenstervergitterung schlecht, so dass z.B. das Lesen bei Tageslicht in den Zellen kaum möglich ist. **Die Kommission empfiehlt der JVA Realta, dringend Massnahmen zu treffen, um die Lichtverhältnisse in den Zellen zu verbessern.**⁹
12. In der Abteilung befindet sich ein karg eingerichteter Aufenthaltsraum, der auch als Arbeitsraum dient. Die Küche in der Abteilung ist gemäss Angaben der Verantwortlichen seit einiger Zeit aus betrieblichen Gründen nicht mehr frei zugänglich. **Die Kommission empfiehlt, den Aufenthaltsraum freundlicher einzurichten und den freien Zugang zur Kochmöglichkeit wieder zu ermöglichen. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 zur Kenntnis, dass der Aufenthaltsraum neu u.a. mit Büchern, Spielen und Pflanzen eingerichtet wurde.**
13. Der Spazierhof ist mit Stühlen, einem Tisch, einem Tischtennistisch und einem Tischfussballkasten ausgestattet und während den Zellenöffnungszeiten frei zugänglich. Seit dem Erstbesuch wurde er baulich nicht verändert: Er ist lediglich ca. 4.5*9.5 Meter gross und verfügt nur an der Decke über einen kleinen, vergitterten Abschnitt, durch welchen der Himmel sichtbar ist. **Die Kommission ist weiterhin der Ansicht, dass der Spazierhof den rechtlichen Anforderungen insbesondere für längere Aufenthalte nicht genügt.**¹⁰ **Sie empfiehlt der JVA Realta, dringend eine alternative Lösung für den täglichen Spaziergang zu finden.**¹¹
14. Der Besucherraum befindet sich im Erdgeschoss des Gebäudes und ist karg eingerichtet. Gemäss Angaben der Verantwortlichen werden bei Bedarf Spielsachen für Kinder aus der Abteilung für Strafvollzug bereitgestellt. Der Raum wird mit einer Videokamera überwacht. **Die Kommission empfiehlt, den Besucherraum freundlicher zu gestalten.**
15. Den inhaftierten Personen werden beim Eintritt die eigenen Kleider abgenommen und stattdessen von der Einrichtung einheitliche Kleidung abgegeben. **Die Kommission ist**

⁸ Vgl. *Twenty Guidelines on Forced Return, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 925th Meeting of the Ministers' Deputies, CM(2005)40-final, 4 May 2005* (zit. Twenty Guidelines on Forced Return), Guideline 10 Ziff. 2; Angehörige fremder Staaten in ausländerrechtlicher Haft, Auszug aus dem 7. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(97)10-part (*Foreign nationals detained under aliens legislation, Extract from the 7th General Report of the CPT, CPT/Inf(97)10-part*) (zit. CPT/Inf(97)10-part), Ziff. 29; CPT, *Factsheet Immigration detention, March 2017, CPT/Inf(2017)3* (zit. CPT, Factsheet Immigration Detention), S. 4.

⁹ Vgl. CPT, Factsheet Immigration Detention, S. 4; Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), Res. 70/175 der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 2015, A/RES/70/175 (*United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), resolution 70/175 adopted by the General Assembly on 17 December 2015, A/RES/70/175*) (zit. Nelson-Mandela-Regeln), Regeln 13 und 14; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 18.1 und 18.2 lit. a und b; *Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards, CPT/Inf(2015)44* (zit. CPT/Inf(2015)44), Anhang.

¹⁰ Vgl. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 76, 79 und 96.

¹¹ Vgl. BGE vom 23. August 1994 i.S. K.M., Schüpfheim; Berner Verwaltungsgericht, Entscheid vom 6. August 2010 i.S. E, VGE 100.210.279, BVR 2010 S. 529 ff., E. 6.4.4. und 6.4.5.



der Ansicht, dass die Inhaftierten ihre eigenen Kleider behalten sollten, und empfiehlt der JVA Realta, ihre diesbezügliche Praxis zu ändern.¹²

D. Haftregime

16. Die Delegation erhielt allgemein wie beim Erstbesuch¹³ den Eindruck, dass das Haftregime dem Umstand, dass die ausländerrechtliche Administrativhaft keinen strafrechtlichen Charakter aufweist unzureichend Rechnung trägt.¹⁴ Das Haftregime sollte möglichst wenigen Einschränkungen unterliegen¹⁵ und z.B. in Bezug auf die Einschlusszeiten und die Bewegungsmöglichkeiten freier gestaltet sein als bei anderen Formen des Freiheitsentzugs.¹⁶
17. Die Delegation nahm mit Erstaunen zur Kenntnis, dass die Zellenöffnungszeiten im Vergleich zum Erstbesuch¹⁷ um insgesamt 50 Minuten auf etwas mehr als sieben Stunden reduziert wurden. **Die Kommission ist der Ansicht, dass ein möglichst offenes Regime anzustreben ist, in welchem ein Zelleneinschluss nur in der Nacht erfolgt, und empfiehlt mit Nachdruck, die Zellenöffnungszeiten grosszügiger auszugestalten.**
18. Die Delegation stellte fest, dass nur für einen Teil der Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft eine Beschäftigungsmöglichkeit für maximal zwei Stunden pro Tag angeboten wird. **Die Kommission empfiehlt, allen Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft eine Beschäftigungsmöglichkeit anzubieten.**
19. Die Abteilung verfügt über einen Fitnessraum, der mit mehreren Fitnessgeräten ausgestattet ist. Die Kommission begrüsst, dass der Fitnessraum während den Zellenöffnungszeiten frei genutzt werden kann. Bücher und Spiele können beim Abteilungsleiter bezogen werden. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 zur Kenntnis, dass Bücher und Spiele neu zur freien Verfügung stehen. Nach Angaben der Verantwortlichen findet an einzelnen Tagen ein gemeinsames Kochen statt.

E. Disziplinarwesen

20. Gemäss den erhaltenen Statistiken wurden im Jahr 2016 insgesamt sechs Arreste und von Januar bis Juli 2017 fünf Arreste angeordnet. Die Delegation konnte anhand der überprüften Unterlagen feststellen, dass die schriftlichen Anordnungen grundsätzlich alle nötigen Angaben enthalten. Die Stellungnahme des betroffenen Inhaftierten im Rahmen des rechtlichen Gehörs wird jedoch nicht festgehalten.¹⁸ **Die Kommission empfiehlt, die Stellungnahme der betroffenen Inhaftierten zu dokumentieren.**

¹² Vgl. CPT, Factsheet Immigration detention, S. 4.

¹³ Vgl. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 74 ff.

¹⁴ Vgl. BGE 122 II 49 E. 5 S. 52 ff. und BGE 122 II 299; Twenty Guidelines on Forced Return, Guideline 10 Ziff. 1; vgl. CPT/Inf(97)10-part, Ziff. 29; CPT, Factsheet Immigration detention, S. 1.

¹⁵ Vgl. CPT, Factsheet Immigration detention, S. 5.

¹⁶ Vgl. z.B. BGE 122 II 49 E. 5 S. 52 ff. und BGE 122 II 299.

¹⁷ An Wochentagen ist der Aufenthalt ausserhalb der Zellen von 07:30-11:40 Uhr und 13:35-16:30 Uhr (beim Erstbesuch: 07:15-11:45 Uhr und 13:15-16:40 Uhr; vgl. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 75, 80 und 97) sowie am Wochenende von 08:15-10:45 Uhr und 12:45-16:30 Uhr möglich.

¹⁸ Vgl. Art. 106 Abs. 1 Verordnung über den Justizvollzug im Kanton Graubünden (Justizvollzugsverordnung; JVV) vom 22. Dezember 2009, BR 350.510.



21. Die Delegation nahm zur Kenntnis, dass die Disziplinarsanktionen neu auch in der Hausordnung aufgeführt sind.¹⁹ Die geltenden Rechtsgrundlagen normieren eine Arresthöchst-dauer von 20 Tagen,²⁰ wobei die Disziplinarordnung der JVA Realta maximal zehn Tage vorsieht.²¹ **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 nahe, eine verkürzte Dauer vorzusehen.**²²
22. Die JVA Realta verfügt über zwei Arrestzellen ohne Videokamera, welche mit einem Bett und einer Stehtoilette ausgestattet sind. Die Lektüre während des Arrests ist frei wählbar und es kann Radio gehört werden.

F. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

23. Die Sicherheits- und Schutzmassnahmen werden weder formell verfügt, noch systematisch dokumentiert, weshalb die Delegation diese nicht auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen konnte. Für Sicherheits- und Schutzmassnahmen wird grundsätzlich eine normale Zelle in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft genutzt,²³ welche bei vorliegender Selbstgefährdung videoüberwacht werden kann. Eine optische Anzeige signalisiert, wann die Videoüberwachung aktiviert ist. **Die Kommission empfiehlt, die Unterbringung in Einzelhaft immer schriftlich mit einer Rechtsmittelbelehrung zu verfügen²⁴ und alle Sicherheits- und Schutzmassnahmen entsprechend zu dokumentieren²⁵.**

G. Medizinische Versorgung²⁶

24. Die JVA Realta verfügt über einen internen Gesundheitsdienst (GD) mit drei Mitarbeitenden (150 Stellenprozente), die eine tägliche Präsenz sicherstellen. Einmal pro Woche findet eine Visite durch einen externen Arzt statt. Der Zugang zu einem Psychiater oder einer

¹⁹ Vgl. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 54; vgl. Art. 27 Amt für Justizvollzug, Hausordnung, Ausländerrechtliche Administrativhaft, Justizvollzugsanstalt Realta, 10. Juli 2015 (zit. HO AA).

²⁰ Art. 25 Abs. 2 Ziff. 7 Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (EGzAAG) vom 10. Dezember 2008, BR 618.100, i.V.m. Art. 40 Abs. 3 Gesetz über den Justizvollzug im Kanton Graubünden (Justizvollzugsgesetz; JVG) vom 27. August 2009, BR 350.500.; Art. 27 lit. c Ziff. 6 HO AA.

²¹ Vgl. Amt für Justizvollzug Graubünden, Disziplinarordnung mit Sanktionenkatalog, Justizvollzugsanstalt Realta (JVA Realta), 1. Januar 2013.

²² Vgl. *Solitary confinement of prisoners, Extract from the 21st General Report of the CPT, CPT/Inf(2011)28-part2* (zit. CPT/Inf(2011)28-part2), Ziff. 56 lit. b.

²³ Zur Unterbringung in einer Arrestzelle siehe unter Ziff. 27.

²⁴ Vgl. CPT/Inf(2011)28-part2, Ziff. 57 lit. c; *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 10 au 20 octobre 2011, 25 juin 2012, CPT/Inf (2012) 26* (zit. CPT, Bericht Schweiz 2012), Ziff. 53; vgl. NKVF, Tätigkeitsbericht 2013, Schwerpunkt 2013: Die Menschenrechtskonformität der Hochsicherheitshaft in der Schweiz, S. 33-50 (zit. NKVF, Tätigkeitsbericht 2013), S. 46; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 45 Ziff. 1; *Interim report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, 5 August 2011, A/66/268* (zit. UN-Sonderberichterstatter über Folter, Zwischenbericht 2011), Ziff. 95.

²⁵ Vgl. UN-Sonderberichterstatter über Folter, Zwischenbericht 2011, Ziff. 93; CPT/Inf(2011)28-part2, Ziff. 55 lit. c; NKVF, Tätigkeitsbericht 2013, S. 46; KÜNZLI JÖRG/FREI NULA/SPRING ALEXANDER, Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Gutachten zuhanden des Lenkungsausschusses EDA/EJPD, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern März 2014, S. 34.

²⁶ Dieser Abschnitt betrifft sowohl die medizinische Versorgung von Eingewiesenen in ausländerrechtliche Administrativhaft als auch im offenen Strafvollzug.



Psychiaterin ist über den Sozialdienst bzw. den Leiter Ausländerrechtliche Administrativhaft möglich. Die Einrichtung verfügt über verschiedene interne Erlasse zur medizinischen Versorgung wie etwa zum Thema Hungerstreik.

25. Die Kommission stellte fest, dass nur bei Inhaftierten im Strafvollzug systematisch am ersten Tag eine Eintrittsuntersuchung durch den GD erfolgt. **Die Kommission empfiehlt der JVA Realta, den Zugang zur medizinischen Versorgung in allen Abteilungen gleichermassen sicherzustellen²⁷ und auch bei ausländerrechtlich Inhaftierten konsequent eine Eintrittsuntersuchung durchzuführen²⁸.**
26. Personen im Arrest werden nur jeweils am Mittwoch vom zuständigen Arzt und bei Bedarf vom Gesundheitsdienst besucht. **Die Kommission empfiehlt sicherzustellen, dass alle Personen im Arrest täglich von einer medizinischen Fachperson in Augenschein genommen werden.²⁹**
27. In Ausnahmefällen kann gemäss Angaben der Verantwortlichen eine inhaftierte Person bei einer Selbstgefährdung als Sicherheits- und Schutzmassnahme in einer Arrestzelle untergebracht werden, da dies die einzige Zelle ohne Inventar ist. Dies erfolgt nur für kurze Zeit, bis ein Psychiater oder eine Psychiaterin über das weitere Vorgehen entscheidet. Bei Bedarf findet eine Verlegung in die an die JVA Realta angrenzende Klinik Beverin statt.

H. Kontakte mit der Aussenwelt

28. Nach Angaben der Verantwortlichen sind Besuche jeden Wochentag während zwei Stunden möglich. Die Rechtsgrundlagen sehen hingegen vor, dass Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft nur einmal pro Woche von Montag bis Freitag während den Betriebszeiten³⁰ Besuche empfangen können, sofern die ordentlichen Betriebsabläufe nicht beeinträchtigt werden.³¹ Eine Anmeldung hat drei Tage im Voraus zu erfolgen.³² **Die Kommission empfiehlt, die Rechtsgrundlagen gemäss der realen Praxis anzupassen³³ und zudem Besuche am Wochenende zu ermöglichen.³⁴**
29. In der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft steht ein Telefon zur Verfügung. Die Kommission begrüsst, dass das Telefon während den Zellenöffnungszeiten frei mit einer Taxcard benutzt werden kann.
30. Die Nutzung von privaten Mobiltelefonen ist zu keinem Zeitpunkt erlaubt³⁵ und es stehen weder Computer zur Verfügung noch ist ein Zugang zum Internet möglich. **Mit Blick da-**

²⁷ Vgl. Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Auszug aus dem 19. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2009)27-part (*Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty, Extract from the 19th General Report of the CPT, CPT/Inf(2009)27-part*) (zit. CPT/Inf(2009)27-part), Ziff. 91; CPT, Factsheet Immigration detention, S. 8.

²⁸ Vgl. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 33.

²⁹ Vgl. CPT/Inf(2011)28-part2, Ziff. 63.

³⁰ 09:00-11:00 Uhr und 14:00-16:00 Uhr.

³¹ Vgl. Art. 22 lit. a HO AA; Amt für Justizvollzug Graubünden, JVA Realta, Weisung Nr. 1b, Tagesablauf AAH, Art. 8 Hausordnung „Ausländerrechtliche Administrativhaft“ JVA Realta, 1. August 2015 (zit. Weisung Nr. 1b), S. 2 f.

³² Vgl. Art. 22 lit. b HO AA; Weisung Nr. 1b, S. 3.

³³ Vgl. NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 81 f./98

³⁴ Vgl. CPT/Inf(2009)27-part, Ziff. 79.

³⁵ Vgl. Art. 24 HO AA.



rauf, dass es sich bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft um keine strafrechtliche Sanktion handelt, empfiehlt die Kommission in Anlehnung an die internationalen Vorgaben zu prüfen, wie der freie Internetzugang³⁶ und die Nutzung von eigenen Mobiltelefonen³⁷ wenigstens zeitweise (z.B. während des Spaziergangs) ermöglicht werden können. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 mit Interesse zur Kenntnis, dass eine Arbeitsgruppe gegenwärtig die Möglichkeit eines Multimedia-Zugangs (inkl. Videotelefonie) in den Zellen prüft.

I. Zugang zu Information und Rechtsberatung

31. Die JVA Realta verfügt über eine besondere Hausordnung für die ausländerrechtliche Administrativhaft auf Deutsch, Italienisch, Französisch, Englisch und Arabisch. Diese wird jedoch nur auf Anfrage hin abgegeben und die Inhaftierten erhalten beim Eintritt lediglich mündliche Informationen. Im Übrigen hat die JVA Realta sauber ausgearbeitete Weisungen und Merkblätter sowie umfassende interne Betriebsabläufe. **Die Kommission begrüsst, dass die Hausordnung für die ausländerrechtliche Administrativhaft nun in mehreren Sprachen vorliegt.³⁸ Sie empfiehlt sicherzustellen, dass die Inhaftierten beim Eintritt genügend über ihre Rechte und Pflichten informiert werden und die Hausordnung frei zugänglich ist, sowie zu prüfen, weitere Regelungen in verschiedenen Sprachen bereitzustellen (z.B. Eintritts-Flyer).³⁹ Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs vom 2. Februar 2018 zur Kenntnis, dass die Hausordnung in allen Sprachen in den Aufenthaltsräumen aufgehängt wurde.**
32. Die eingewiesenen Personen in der JVA Realta werden mündlich über die Möglichkeit informiert, Hilfe vom Roten Kreuz zu bekommen. Die JVA Realta bietet jedoch keinen organisierten Zugang zu einer Rechtsberatungsstelle an. **Die Kommission empfiehlt, den Zugang zu einer Rechtsberatungsstelle sicherzustellen.⁴⁰**

III. Zusammenfassung

33. Die Kommission stellt mit Zufriedenheit fest, dass einzelne ihrer Empfehlungen, namentlich in Bezug auf die Übersetzung der Hausordnung für die ausländerrechtliche Administrativhaft und die Normierung der Disziplinaratbestände in der Hausordnung seit dem letzten Besuch umgesetzt wurden. Die Abteilung für den Vollzug der ausländerrechtlichen Admi-

³⁶ Vgl. CPT, Factsheet Immigration Detention, S. 5.

³⁷ Vgl. CPT, Factsheet Immigration Detention, S. 2 f.; CPT/Inf(2009)27-part, Ziff. 82 ; *Report to the Czech Government on the visit to the Czech Republic carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 10 April 2014, 31 March 2015, CPT/Inf (2015) 18*, Ziff. 42.

³⁸ NKVF, Bericht JVA Realta/UG Thusis 2012, Ziff. 71 und 95; Die Regierung des Kantons Graubünden, Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter über ihren Besuch in der Justizvollzugsanstalt Realta und dem Untersuchungsgefängnis Thusis, 1. März 2012, zu Ziff. 95; Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden, Bericht und Empfehlungen vom 23. April 2012, JVA Realta und Untersuchungsgefängnis Thusis, 29. Juli 2013, zu Ziff. 95.

³⁹ Vgl. Nelson-Mandela-Regeln, Regel 55 Ziff. 1; Twenty Guidelines on Forced Return, Guideline 10 Ziff. 7; CPT/Inf(97)10-part, Ziff. 30; CPT, Factsheet Immigration detention, S. 3; CPT/Inf(2009)27-part, Ziff. 88

⁴⁰ Vgl. CPT/Inf(2009)27-part, Ziff. 82; CPT, Factsheet Immigration detention, S. 2.



nistrativhaft weist einen zu starken Gefängnischarakter auf. Die Kommission ist der Ansicht, dass dringend Massnahmen zur Verbesserung der Lichtverhältnisse und der Spaziermöglichkeiten zu treffen sind. Handlungsbedarf sieht die Kommission des Weiteren bei den Zellenöffnungszeiten, den Beschäftigungsmöglichkeiten, den Besuchsregelungen und dem Verfahren bei Sicherheits- und Schutzmassnahmen. Schliesslich empfiehlt die Kommission, Möglichkeiten für einen freien Internetzugang und die Nutzung von eigenen Mobiltelefonen zu prüfen.

Für die Kommission

Alberto Achermann

Präsident der NKVF

Die Regierung
des Kantons Graubünden

La regenza
dal chantun Grischun

Il Governo
del Cantone dei Grigioni



Sitzung vom

09. Mai 2018

Mitgeteilt den

09. Mai 2018

Protokoll Nr.

378

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Herr Alberto Achermann
Präsident der NKVF
Taubenstrasse 16
3003 Bern

**Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter über den Besuch
in der Justizvollzugsanstalt Realta vom 4. Juli 2017**

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung dankt Ihnen für die Zusendung Ihres Berichtes zum Besuch von Juli 2017 und äussert sich dazu wie folgt.

A. Allgemeines

Eine Delegation der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter besuchte unter Leitung von Frau Nadja Künzle am 4. Juli 2017 unangemeldet die Justizvollzugsanstalt Realta (JVA Realta). Das Ziel des Besuchs bestand darin, die Situation der sich in einer freiheitsentziehenden Zwangsmassnahme des Ausländerrechts (ausländerrechtliche Administrativhaft) eingewiesenen Personen gemäss Art. 75 ff. des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) zu überprüfen.

Die Regierung dankt der Kommission für die während des Besuchs intensiv geführten Gespräche, Abklärungen und Augenscheine, die objektive Berichterstattung und

die abgegebenen Empfehlungen. Sie nimmt positiv zur Kenntnis, dass die Delegation einen offenen und freundlichen Empfang erlebte. Die Regierung irritiert jedoch die Aussage im Bericht, dass die Zusammenarbeit mit der JVA Realta als „zufriedenstellend“ bezeichnet wird. Von Seiten der Regierung wäre diesbezüglich eine Präzisierung der NKVF wünschenswert, zumal diese Einschätzung eher negativ aufzufassen ist.

B. Zu den einzelnen Empfehlungen betreffend die JVA Realta

Ziff. 8, 11 und 13: Das Amt für Justizvollzug wird die NKVF über allfällige bauliche Veränderungen bei der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft (AHH) orientieren. Das Amt für Justizvollzug wird in Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt prüfen, ob bauliche Massnahmen betreffend die Lichtverhältnisse in den Zellen und den Spazierhof der ausländerrechtlichen Administrativhaft der JVA Realta umgesetzt werden können.

Ziff. 9: Die körperlichen Durchsuchungen werden konsequent in zwei Phasen durchgeführt. Die bereits bestehenden internen Weisungen werden umgesetzt. Eine diesbezügliche Anpassung ist entsprechend nicht nötig.

Ziff. 12: Die freundlichere Gestaltung sowie bessere Ausstattung des Aufenthaltsraums wurde bereits umgesetzt. Die JVA Realta wird prüfen, wie der Zugang zur Kochmöglichkeit gewährt werden kann.

Ziff. 14: Die freundlichere Gestaltung des Besucherraums wurde bereits umgesetzt.

Ziff. 15: Eine Praxisänderung betreffend eigener Kleidung wurde bereits mehrfach anstaltsintern diskutiert. Häufig verfügen die eingewiesenen Personen nur über schlechte Kleidung oder nur über eine Garnitur, so dass sich die Frage der privaten Kleiderabgabe erübrigt. Zudem kämen Fragen rund um Schäden und Abnützungen der Privatkleider wieder auf, was zum heutigen Regime führte. Die Umsetzung der Empfehlung wird aber geprüft; insbesondere wird die Möglichkeit einer abteilungsinternen Waschmöglichkeit untersucht.

Ziff. 16-17: Wie bereits in der Stellungnahme von 2012 zum Besuch von 2011 geäußert, vertritt die Regierung die Meinung, dass auch bei einer Haftdauer von mehr als drei Monaten, das Haftregime in der Administrativhaft in der JVA Realta den grundrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen zu genügen vermag. Die Bedingungen der Administrativhaft müssen sowohl unter räumlichen und betreuerischen Aspekten betrachtet werden. Zudem handelt es sich bei den meisten Verfahren um "Dublin-Fälle", weshalb nur wenige Personen von einem über drei Monate dauernden Aufenthalt betroffen sind. Ausserdem können die Ausschaffungsgefangenen jederzeit selber dazu beitragen, dass ihre Haft beendet wird, indem sie freiwillig in ihr Land zurückkehren. Die besondere Art des Vollzugs setzt voraus, dass Auflagen befolgt, aber Komfortsituationen vermieden werden. Die Einschlusszeiten entsprechen nach wie vor den Ruhezeiten der Gefangenen, welche auf den Dienstplan abgestimmt sind.

Ziff. 18: Alle Personen in der ausländerrechtlichen Administrativhaft erhalten die Möglichkeit, einer Beschäftigung nachzugehen. Nur in wenigen Fällen besteht ein Bedürfnis nach (mehr) Arbeit. Wird dies im Einzelfall gewünscht, wird die JVA Realta versuchen, diesem Bedürfnis nachzukommen.

Ziff. 20: Die Empfehlung wird umgesetzt und die Stellungnahme der von einer Disziplinierung betroffenen Person dokumentiert.

Ziff. 21: Die Disziplinarordnung beschränkt die maximale Arrestdauer auf 10 Tage. Damit ist den Ansprüchen der Kommission in der Praxis Genüge getan. Die Verkürzung der Dauer auf maximal 14 Tage auf Gesetzesstufe kann im Rahmen der nächsten Gesetzesrevision geprüft werden.

Ziff. 22: Die Empfehlung, wonach Einzelhaft sowie Sicherheits- und Schutzmassnahmen schriftlich zu verfügen und zu dokumentieren sind, wird umgesetzt.

Ziff. 25 und 26: Die gesundheitliche Versorgung ist in der AAH bei Bedarf und im Arrest jederzeit sichergestellt. Ist eine ärztliche Überprüfung im Arrest angezeigt, wird diese angeordnet. Ein systematischer Eintrittscheck in der AAH könnte sicherheitstechnisch Sinn machen, ist aber in vielen Fällen medizinisch nicht nötig, da die

Grundversorgung bereits vor dem Eintritt durch die jeweiligen einweisenden Kantone sichergestellt wurde. In allen Fällen, in denen eine medizinische Überprüfung durch einen externen Facharzt als sinnvoll erachtet wird, ordnet die JVA Realta diese selber an.

Ziff. 28: Die Rechtsgrundlagen werden – entsprechend der bereits heute gelebten grosszügigen Praxis – angepasst und die Besuchszeiten ausgedehnt.

Ziff. 30: Die JVA Realta beschäftigt sich zurzeit mit einem Zellenkommunikationssystem, welches sowohl die interne als auch die externe Kommunikation für die Ausschaffungsgefangenen ermöglichen soll. Die Nutzung der eigenen Mobiltelefone sowie der freie Internetzugang kann aus sicherheitstechnischen Gründen nicht ermöglicht werden.

Ziff. 31: Die Empfehlungen werden umgesetzt. Sollte das Projekt der Zellenkommunikation umgesetzt werden, können sämtliche Informationen flächendeckend angeboten werden.

Ziff. 32: Der Zugang zu Rechtsberatungsstellen ist im Einzelfall in Absprache mit der einweisenden Stelle zu prüfen.

Abschliessend danken wir Ihnen nochmals bestens für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin