



**Fakultativprotokoll
zum Übereinkommen gegen Folter
und andere grausame,
unmenschliche oder erniedrigende
Behandlung oder Strafe**

Verteilung: Eingeschränkt
26. Mai 2020

Original: Französisch

**Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer
grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe**

**Besuch in der Schweiz vom 27. Januar bis 7. Februar 2019:
Empfehlungen und Bemerkungen zuhanden des Vertragsstaats**

Vom Unterausschuss verfasster Bericht * **

* Gemäss Artikel 16 Absatz 1 des Fakultativprotokolls wurde dieser Bericht dem Vertragsstaat am 26. Mai 2020 vertraulich übermittelt.

** Die Anhänge des vorliegenden Berichts werden nur in der Originalsprache verteilt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	3
II.	Zusammenarbeit	4
III.	Der nationale Präventionsmechanismus	4
IV.	Rechtlicher und institutioneller Rahmen	8
	1. Bundeskompetenz für das Strafprozessrecht und die Rechtsgarantien.....	8
V.	Besuche an Orten des Freiheitsentzugs	9
	1. Überblick über die Situation in den Haftanstalten	9
	2. Polizeiliche Hafteinrichtungen.....	9
	3. Strafanstalten.....	12
	3.1 Strafvollzugsanstalten	13
	3.2 Gemischte Einrichtungen für Strafvollzug und Untersuchungshaft.....	15
	3.3 Gesundheitsversorgung in den Strafanstalten	17
	3.4 Einrichtungen für Administrativhaft (Ausschaffungszentren für Migrantinnen und Migranten): Konkordatsanstalt Frambois und geschlossene Einrichtung Favra (Kanton Genf).....	17
	3.5 Frage der zwangsweisen Rückführungen.....	19
	3.6 Bundesasylzentren.....	20
VI.	Stationäre therapeutische Massnahmen und Verwahrung	20
VII.	Weitere Fragen	25
	1. An Privatunternehmen delegierte Tätigkeiten	25
	2. Gesundheitskosten der Gefangenen	26
VIII.	Weiteres Vorgehen	26
	Anhänge	
	I. Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner.....	28
	II. Liste der besuchten Orte des Freiheitsentzugs	30

I. Einleitung

1. Entsprechend seinem Mandat aufgrund des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe («Fakultativprotokoll») hat der Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe («Unterausschuss» oder «SPT») vom 27. Januar bis 7. Februar 2019 die Schweiz besucht.
2. Die Schweiz hat die Antifolterkonvention am 2. Dezember 1986 ratifiziert, das Fakultativprotokoll am 24. September 2009. Als nationaler Präventionsmechanismus wurde 2009 die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter geschaffen.
3. Die Delegation des SPT bestand aus folgenden Mitgliedern: Catherine Paulet (Leiterin der Delegation), Satyabhooshun Gupt Domah, Joachim Gnambi Garba Kodjo, Petros Michaelides, Abdallah Ounnir und Haimoud Ramdan. Sie wurde von drei Menschenrechtsexperten des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) und von Dolmetschern unterstützt.
4. Der Besuch hatte hauptsächlich folgende Ziele: a) Aufsuchen der verschiedenen Einrichtungen des Freiheitszugs, um dem Vertragsstaat zu helfen, seine Verpflichtungen aus dem Fakultativprotokoll vollständig zu erfüllen und dadurch den Schutz der Personen im Freiheitszug vor Folter und Misshandlungen zu stärken; b) Beratung und technische Unterstützung des nationalen Präventionsmechanismus und Prüfung, inwieweit die nationalen und kantonalen Behörden dessen Arbeit unterstützen sowie dessen Empfehlungen folgen und dabei die Richtlinien des Unterausschusses zu den nationalen Präventionsmechanismen¹ beachten.
5. Die Delegation des SPT (im Folgenden «Delegation») hat mit den in Anhang I aufgeführten Personen gesprochen und die in Anhang II aufgeführten Einrichtungen des Freiheitszugs besucht. Sie hat sich unter anderem mit inhaftierten Personen, Angehörigen der Polizei und des Sicherheitspersonals, Vollzugsangestellten und medizinischen Fachpersonen unterhalten. Zudem hat sie sich mit Mitgliedern des nationalen Präventionsmechanismus getroffen und in dessen Begleitung eine von ihm ausgewählte Einrichtung des Freiheitszugs besucht. Hierbei hatte die Delegation eine Beobachterfunktion.
6. Am Ende des Besuchs hat die Delegation den Behörden, im Beisein eines Vertreters des nationalen Präventionsmechanismus, erste Bemerkungen vertraulich mitgeteilt.
7. Der SPT bezieht sich auf die im Juni 2018 abgeschlossene Vereinbarung zwischen SPT und CPT, mit der die Komplementarität dieser beiden Mechanismen verbessert werden soll, und auf die früheren Besuche des CPT in der Schweiz².
8. Der Unterausschuss empfiehlt, diesen Bericht allen betroffenen Organen, Dienststellen und Einrichtungen, insbesondere auch den ausdrücklich genannten, zukommen zu lassen.
9. Gemäss Artikel 16 Absatz 2 des Fakultativprotokolls bleibt dieser Bericht vertraulich, bis die Schweiz beschliesst, ihn öffentlich zugänglich zu machen. Der Unterausschuss empfiehlt dies, weil er überzeugt ist, dass die Veröffentlichung der Berichte in den Vertragsstaaten zur Verhütung von Folter und Misshandlungen beiträgt.
10. Der Unterausschuss macht die Schweiz darauf aufmerksam, dass beim Sonderfonds, der aufgrund des Fakultativprotokolls (Art. 26) geschaffen wurde, entsprechend den von diesem veröffentlichten Kriterien Finanzierungsgesuche gestellt werden können, wenn die Besuchsberichte veröffentlicht wurden.³

¹ CAT/OP/12/5

² 1991, 1996, 2001, 2003, 2007, 2011 und 2015
<https://www.coe.int/en/web/cpt/switzerland>

³ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Fund/Pages/Applications.aspx>

II. Zusammenarbeit

11. Der Unterausschuss dankt den Behörden und Verbindungspersonen für die Hilfe und Unterstützung, die sie ihm bei der Planung und Durchführung seines Besuchs gewährt haben.

12. Die Delegation konnte während des gesamten Besuchs auf die ausgezeichnete Zusammenarbeit mit den Bundes- und Kantonsbehörden sowie dem Personal der von ihr besichtigten Einrichtungen zählen. Sie erhielt unverzüglich Zugang zu sämtlichen Einrichtungen, die sie besuchen wollte, und konnte sich ohne Zeugen mit inhaftierten Personen unterhalten.

13. Bei ihrem Besuch bedauerte die Delegation das Fehlen umfassender nationaler Statistiken, die einen Gesamtüberblick über bestimmte Themen ermöglichen würden. Dazu gehören die Behandlung und Weiterverfolgung von Beschwerden, die Anordnung therapeutischer Massnahmen nach Artikel 59 des Strafgesetzbuchs, Verwahrungen nach Artikel 64 des Strafgesetzbuchs, die Verlängerung dieser Massnahmen und deren Gesamtentwicklung. Nach Ansicht des SPT böten systematisch erstellte offizielle Statistiken auf nationaler Ebene den Behörden die Möglichkeit, die Auswirkungen von Gesetzesreformen und politischen Massnahmen zu analysieren. Sie würden insbesondere auch die Weiterverfolgung der Beschwerden und die Behebung eines eventuell festgestellten Problems ermöglichen.

14. Der SPT empfiehlt, dass systematisch offizielle Statistiken für die einzelnen Kantone erstellt und später vom Bundesamt für Statistik zentral ausgewertet und veröffentlicht werden. Diese Statistiken sollten analysiert und allen beteiligten Akteuren zur Verfügung gestellt werden.

III. Der nationale Präventionsmechanismus

15. Mit dem Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (in Kraft getreten am 1. Januar 2010) wurde die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (im Folgenden «NKVF» oder «Kommission») geschaffen. Es weist dieser die Funktion des nationalen Präventionsmechanismus für die Schweiz zu und bestimmt ihre Zuständigkeit für das gesamte Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

16. Aufgrund der Artikel 17 und 18 des Fakultativprotokolls garantieren die Vertragsstaaten die funktionale Unabhängigkeit der nationalen Präventionsmechanismen und die Unabhängigkeit von deren Mitgliedern. Sie stellen sicher, dass die Sachverständigen die erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse besitzen und verpflichten sich, die notwendigen Mittel für die Arbeit der Mechanismen bereitzustellen.

Ausgestaltung und Unabhängigkeit

17. Der Bundesrat ernennt die Kommissionsmitglieder auf Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Nichtregierungsorganisationen können dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten Kandidatinnen und Kandidaten vorschlagen.⁴ Die Kommission wurde als ein dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement administrativ zugeordnetes Organ geschaffen.

18. Der Vertragsstaat kann frei entscheiden, wie er seinen nationalen Präventionsmechanismus ausgestaltet, doch muss er sicherstellen, dass dieser vollumfänglich den Bestimmungen des Fakultativprotokolls entspricht und dabei auch die

⁴ Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter:
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20092626/index.html>

vom Unterausschuss erlassenen Richtlinien zu den nationalen Präventionsmechanismen⁵ beachtet. Zudem müssen in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien⁶ neben der institutionellen Unabhängigkeit des Mechanismus auch die funktionelle und operationelle Unabhängigkeit gewährleistet sein.

19. Der verwaltungsrechtliche Status der NKVF wurde in einem juristischen Gutachten der Professoren Walter Kälin und Manfred Nowak (Juli 2017) beurteilt. Die Autoren vertreten die Auffassung, der Mechanismus sei keine rechtlich unabhängige Verwaltungseinheit und weise keine Rechtspersönlichkeit auf.⁷ Gemäss dieses Gutachtens entspricht zudem die administrative Zuordnung zum Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements nicht den Kriterien für die Unabhängigkeit des Mechanismus nach Artikel 18 Absatz 1 OPCAT.

20. Die Rechtsauffassung der beiden Autoren des Gutachtens beruht auf einer rechtswissenschaftlichen Interpretation der funktionellen Unabhängigkeit von Mechanismen nach Artikel 18 Absatz 1 des Fakultativprotokolls im Licht des Völkerrechts, der Praxis des SPT und der Pariser Prinzipien, auf die in Artikel 18 Absatz 4 des Protokolls Bezug genommen wird.

21. Der Unterausschuss stellt übereinstimmend mit dem Gutachten von Kälin und Nowak fest, dass der Mechanismus keine vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement unterscheidbare institutionelle Identität aufweist und somit nicht als unabhängiger Mechanismus im Sinne von Artikel 18 Absatz 1 OPCAT angesehen werden kann.

22. Wie der Unterausschuss zudem festgestellt hat, trägt die fehlende Klarheit hinsichtlich der Ausgestaltung des Mechanismus und seiner Stellung innerhalb des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements dazu bei, dass der Eindruck entsteht, die formelle und strukturelle Unabhängigkeit seien nicht gegeben. Dies beeinträchtigt nicht nur das Funktionieren eines Mechanismus zur Folterprävention, sondern hat auch einen negativen Einfluss darauf, wie er von den anderen Akteuren und vor allem auch von den inhaftierten Personen wahrgenommen wird.

23. Nach der Erfahrung des Unterausschusses führt ein nationaler Präventionsmechanismus seinen Auftrag deutlich besser aus, wenn er unabhängig ist und als unabhängig angesehen wird.

24. **Der Unterausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Eingliederung der NKVF in das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement aufzuheben, damit die Kommission institutionell und operationell völlig unabhängig arbeiten kann und dank ihrer Eigenständigkeit sämtliche Tätigkeiten und Funktionen getrennt vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ausüben kann.**

Budget

25. Das Globalbudget des Generalsekretariats des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (GS-EJPD) enthält Ausgaben der Eidgenössischen Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (ESchK) sowie der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), die beide administrativ dem GS-EJPD zugeordnet sind.⁸ Die NKVF verfügt somit nicht über ein eigenes Budget, das ihre im Protokoll vorgesehene Unabhängigkeit garantieren würde.

26. Voraussetzungen für die strukturelle und funktionelle Unabhängigkeit der NKVF und ihrer Mitglieder sind die Budgetautonomie und die Garantie, dass der Vertragsstaat gemäss Artikel 18 Absatz 3 des Protokolls «die erforderlichen Mittel für die Arbeit der nationalen Präventionsmechanismen» bereitstellt.

⁵ CAT/OP/12/5

⁶ Betreffend die nationalen Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte.

⁷ Kälin/Nowak, 2017: Rechtliche Aspekte der Unabhängigkeit der Nationalen Kommission zur Verhütung der Folter (NKVF), S. 10.

⁸ Vgl. Budget 2020, Bd. 2A, S. 193.

27. **Der Unterausschuss empfiehlt somit dem Vertragsstaat, die NKVF mit einem eigenen, von dem des EJPD getrennten Budget auszustatten, damit sie finanzielle Autonomie und damit auch operationelle Unabhängigkeit geniesst.**

Finanzielle Mittel

28. Die Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz, mit dem die NKVF geschaffen wurde (BG NKVF), sieht vor, dass diese jährlich 20 bis 30 Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs durchführt.⁹

29. Die Schweizer Regierung hat dem Unterausschuss vor dem Besuch eine Liste der Einrichtungen zugestellt, «an denen Personen entweder auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann»¹⁰. Gemäss dieser Liste gibt es, verteilt über das ganze Staatsgebiet, mehr als 400 Einrichtungen des Freiheitsentzugs (Polizeigefängnisse, Strafanstalten, psychiatrische Kliniken, Asylzentren, geschlossene soziale Einrichtungen usw.). Der Mechanismus schätzt, dass die Gesamtzahl der Einrichtungen des Freiheitsentzugs, die den Kriterien von Artikel 4 OPCAT entsprechen, bei 700 liegen könnte.

30. Die NKVF kann pro Jahr im Durchschnitt nur rund fünfzehn Besuche durchführen. Daher liegt es auf der Hand, dass die in der Schweiz vorhandenen mehreren Hundert Einrichtungen des Freiheitsentzugs nicht mit der notwendigen, in Artikel 1 des Protokolls geforderten, Regelmässigkeit besucht werden können. Die Aufgabe des schweizerischen Mechanismus, die sich aus dem in Artikel 4 OPCAT umschriebenen Auftrag ergibt und darin besteht, die Situation der inhaftierten Personen, die sich in Einrichtungen nach Artikel 4 des Protokolls befinden, präventiv und regelmässig zu prüfen, ist somit de facto erschwert. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass in den Einrichtungen des Freiheitsentzugs im Vertragsstaat keine besonders schweren Probleme bestehen, wie die Delegation bei ihrem Besuch festgestellt hat.

31. Der Unterausschuss ist besorgt über den Mangel an finanziellen Mitteln der NKVF. Dadurch wird eine effiziente und wirksame Arbeit stark beeinträchtigt, wie die Zahl der durchgeführten Besuche im Verhältnis zur Zahl der bestehenden Einrichtungen des Freiheitsentzugs zeigt. Der Unterausschuss bedauert, dass die Schweizer Behörden der NKVF nicht die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen, damit sie ihren Auftrag vollständig erfüllen kann. Hierzu gehören auch die Mittel für Dolmetschleistungen – soweit dies erforderlich ist –, welche die Kommunikation mit den befragten Personen ermöglichen sollen, und für medizinische Gutachten, insbesondere auch bei Besuchen von medizinischen oder Spitaleinrichtungen.

32. **Der Unterausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Kommission mit einem angemessenen Budget auszustatten, um ihre operationelle Unabhängigkeit und die Erfüllung ihres Auftrags nach den Artikeln 17, 18, 19 und 20 des Protokolls zu gewährleisten. Dementsprechend fordert der Unterausschuss den Vertragsstaat auf, das Budget des Mechanismus zu überprüfen und dabei den von diesem geäusserten Bedürfnissen gebührend Rechnung zu tragen, damit es ihm möglich ist, sein Jahresprogramm für die Besuche im gesamten Staatsgebiet angemessen umzusetzen; soweit nötig die Dienste von externen Expertinnen und Experten sowie von Dolmetscherinnen und Dolmetschern in verschiedenen Sprachen in Anspruch zu nehmen; seine Kontrolltätigkeiten auszuüben; mit den Akteuren der Folterprävention partnerschaftlich zusammenzuarbeiten und alle logistischen Voraussetzungen für eine gut funktionierende Prävention zu erfüllen.**

⁹ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2007/265.pdf> (S. 271)

¹⁰ Artikel 4 des Fakultativprotokolls.

Mitglieder

33. Der Unterausschuss ist besorgt darüber, dass 12 Mitglieder der NKVF ihre Aufgaben in Zusammenhang mit dem im OPCAT formulierten Auftrag in Teilzeit und unentgeltlich wahrnehmen, auch wenn diese Tradition der sogenannten «Milizarbeit» zum partizipativen Brauch des Landes gehört, der in verschiedenen Bereichen, auch in der Politik und im Sozialen, praktiziert wird.

34. Wie der Unterausschuss feststellen musste, ist die Verfügbarkeit der Mitglieder der NKVF trotz ihres lobenswerten Einsatzes und ihres grossen Engagements für die Folterprävention de facto eingeschränkt. Dies beeinträchtigt die optimale Erfüllung ihres Präventionsauftrags, insbesondere was die Zahl, Dauer und Regelmässigkeit der Besuche und die für unangemeldete und dringende Besuche erforderliche Reaktionsfähigkeit betrifft. Dass Kommissionsmitglieder ihre Tätigkeit in Teilzeit und nebenberuflich ausüben, lässt ihnen nach Ansicht des SPT weniger Zeit für die Erfüllung ihrer mit dem Mechanismus verbundenen Aufgaben, insbesondere für die Besuche. Dies kann eine Unvereinbarkeit mit dem im OPCAT vorgesehenen Auftrag nach sich ziehen.

35. Der Unterausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Arbeitsweise der Mitglieder der NKVF zu überprüfen, damit diese sich voll und ganz den Tätigkeiten des Mechanismus widmen können. Insbesondere sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, dass einige Mitglieder Vollzeit arbeiten und die erforderlichen Mittel für ihre Entlohnung bereitgestellt werden.

Geschäftsstelle

36. Die personellen Ressourcen des ständigen Sekretariats (Geschäftsstelle) der Kommission entsprechen nur 3,7 Vollzeitstellen¹¹, wobei nur eine Person (die Geschäftsführerin) tatsächlich Vollzeit arbeitet. Dies hat nach Ansicht des Unterausschusses zur Folge, dass die verfügbare Zeit für die Vor- und Nachbereitung der Besuche, das Verfassen der Besuchsberichte und Schwerpunktberichte, für Ausbildungs- und Präventionstätigkeiten, den Dialog und die Sensibilisierung der beteiligten Akteure usw. de facto beschränkt ist.

37. Ausserdem ist das Personal der Geschäftsstelle in das EJPD eingegliedert und wird vom Personaldienst des EJPD ernannt. Nach Auffassung des Unterausschusses ist die funktionelle Unabhängigkeit des Mechanismus nur gewährleistet, wenn er für das Personalmanagement vollumfänglich selber zuständig ist.

38. Die NKVF sollte über ein ständiges Sekretariat verfügen, dessen Personal sich ausschliesslich den Aufgaben der Kommission widmen kann, ohne seine Zeit auch für andere Aufgaben des EJPD verwenden zu müssen. Diese Doppelrolle vermindert nicht nur die verfügbare Zeit, sondern kann auch Interessenkonflikte mit sich bringen sowie die institutionelle und operationelle Unabhängigkeit des Mechanismus beeinträchtigen. Ausserdem erschwert dies die Festlegung einer operativen Jahresstrategie der NKVF, die für die Planung ihrer Tätigkeiten auf ständig verfügbares Personal angewiesen ist.

39. Der Unterausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Unabhängigkeit seines NPM (in Übereinstimmung mit Art. 18 Abs. 1 des Protokolls) und dessen Einsatzfähigkeit sicherzustellen, indem er den Personalbestand der Geschäftsstelle der NKVF deutlich erhöht und dafür sorgt, dass alle Mitarbeitenden der Geschäftsstelle ausschliesslich für sie arbeiten und ihr direkt unterstellt sind.

40. Allgemein vertritt der SPT die Auffassung, dass ein ständiges Sekretariat, das ausreichend dotiert und nur für die NKVF tätig ist, und Kommissionsmitglieder, die entsprechende Kapazitäten haben sowie sich vollzeitlich für den nationalen Präventionsmechanismus einsetzen können, besser in der Lage sind, eine wirksame operative Strategie festzulegen und umzusetzen.

¹¹ <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/die-nkvf/geschaeftsstelle.html>

IV. Rechtlicher und institutioneller Rahmen

41. Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) weist dem Bund die Kompetenz für das Strafrecht und Strafprozessrecht zu. Gemäss Artikel 123 Absatz 2 BV liegt die Kompetenz für die Gerichtsorganisation, die Rechtsprechung und den Straf- und Massnahmenvollzug bei den Kantonen.

1. Bundeskompetenz für das Strafprozessrecht und die Rechtsgarantien

Definition und Straftatbestand der Folter

42. Artikel 4 der Antifolterkonvention (im Folgenden «Konvention») sieht vor, dass jeder Vertragsstaat dafür sorgen muss, dass nach seinem Strafrecht alle Folterhandlungen als Straftaten gelten. Artikel 10 Absatz 3 der Bundesverfassung verbietet Folter und jede andere Art von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung. Allerdings sind gemäss Strafgesetzbuch (Art. 264a) und Militärstrafgesetz (Art. 109) nur Folterhandlungen strafbar, die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen werden, d. h. Folterhandlungen im Rahmen eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit. Folterhandlungen während der Festnahme oder des Polizeigewahrsams, während des Strafvollzugs oder bei einer anderen Form des Freiheitsentzugs (Aufenthalt in einer psychiatrischen Klinik oder einem Heim, Administrativhaft usw.) stehen daher nicht unter Strafe, da objektive Merkmale eines gemeinrechtlichen Foltertatbestands fehlen. Somit ist Artikel 4 der Konvention in der innerstaatlichen Rechtsordnung des Vertragsstaats nicht umgesetzt.

43. **Der SPT erinnert an die Empfehlungen des Ausschusses gegen Folter und des Menschenrechtsausschusses¹² und empfiehlt dem Vertragsstaat, zur Umsetzung von Artikel 4 der Konvention in seinem Strafgesetz einen Tatbestand der Folter als Verbrechen einzuführen, der entsprechend Artikel 1 der Konvention definiert ist.**

Grundlegende Garantien

44. Der Delegation wurde erläutert, dass die Rechtsgarantien ab Beginn der Einvernahme in Anspruch genommen werden können. Somit erhält die angehaltene Person in den drei Stunden vor der Einvernahme weder eine formelle Rechtsbelehrung noch Zugang zu ihren Angehörigen, zu einem Rechtsbeistand oder zu einer Ärztin bzw. einem Arzt. Dies gilt auch für den Zugang zum sogenannten «Anwalt der ersten Stunde», der in der Strafprozessordnung festgeschrieben ist, aber tatsächlich meistens erst im Zeitpunkt der *vorläufigen Festnahme* und nicht bereits bei der *Anhaltung* beginnt.

45. **Der SPT fordert den Vertragsstaat auf, sicherzustellen, dass jede Person, der die Freiheit entzogen wird, ab Beginn des Freiheitsentzugs, d. h. ab dem Zeitpunkt, in dem ihr die Polizei die Bewegungsfreiheit entzieht, über alle grundlegenden Rechtsgarantien verfügt, nämlich das Recht auf Zugang zu einer Anwältin oder einem Anwalt, das Recht, ihre Angehörigen zu benachrichtigen, und das Recht auf eine unabhängige ärztliche Untersuchung (auch durch eine Ärztin oder einen Arzt ihrer Wahl).¹³**

Beschwerdemechanismen (intern und extern)

46. Der Unterausschuss ist besorgt wegen der fehlenden Informationen über die Mechanismen zur Einreichung einer Beschwerde im Falle von Misshandlungen oder wegen einem anderen Verstoß bzw. einer Unterlassung. Der SPT erinnert daran, dass ein

¹² CAT/C/CHE/CO/7 (September 2015), Ziff. 7; CCPR/C/CHE/CO/4 (August 2017), Ziff. 31.

¹³ Der SPT schliesst sich hier den Empfehlungen des Ausschusses gegen Folter, CAT/C/CHE/CO/7 (2015), Ziff. 8, an, ebenso dem Bericht an den Schweizerischen Bundesrat über den Besuch des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) in der Schweiz vom 13. bis 24. April 2015 (CPT/Inf (2016) 18), Ziff. 19 ff.

wirksamer, unabhängiger und verfügbarer Beschwerdemechanismus eine wichtige Garantie gegen die Misshandlung von inhaftierten Personen darstellt. Diese müssen die Möglichkeit haben, jeden Übergriff von Staatsangestellten oder anderen Personen, die in amtlicher Funktion tätig sind, zu melden und dagegen Beschwerde einzureichen.

47. **Der Unterausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sicherzustellen, dass Mechanismen vorhanden sind, über welche Beschwerden wegen Handlungen oder Unterlassungen der Behörden, die für die Behandlung von inhaftierten Personen zuständig sind, eingereicht werden können. Solche Mechanismen sollten in allen Einrichtungen des Freiheitsentzugs zur Verfügung stehen. Überdies sollten Informationen darüber transparent und in mehreren Sprachen allgemein zugänglich sein.**

48. **Der Vertragsstaat sollte auch dafür sorgen, dass sämtliche Vorwürfe oder Beschwerden hinsichtlich Folterhandlungen oder Misshandlungen unverzüglich und unvoreingenommen an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden, dass sie untersucht werden¹⁴ und dass, wenn nötig, abschreckende Sanktionen angeordnet werden.**

V. Besuche an Orten des Freiheitsentzugs

1. Überblick über die Situation in den Haftanstalten

49. Am 14. März 2019 gab es 7'394 Haftplätze bei einer Belegungsrate von 93,9 %. Innerhalb des Strafvollzugskonkordats der lateinischen Schweiz verteilten sich 2019 insgesamt 2'788 Insassinnen und Insassen auf 2'582 Haftplätze, was einer Belegungsrate von 108 % entspricht.¹⁵

50. Von den 6'943 Insassinnen und Insassen waren 3'549 im Strafvollzug, 295 von Zwangsmassnahmen nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz betroffen und 1'867 in Untersuchungshaft (27 %).¹⁶

51. Allein in den Kantonen Genf, Zürich, Waadt und Bern¹⁷ war über die Hälfte aller Untersuchungshäftlinge untergebracht.

52. **Der SPT erinnert daran, dass Untersuchungshaft nur als letztes Mittel angewendet werden sollte¹⁸ und sich, entsprechend dem Grundsatz der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit, auf ausserordentliche Umstände beschränken und befristet sein sollte.**

2. Polizeiliche Hafteinrichtungen

Misshandlungsvorwürfe

53. Gegenüber dem SPT wurden keine Vorwürfe wegen Misshandlungen während des Gewahrsams in polizeilichen Hafteinrichtungen geäussert. Einige der befragten Personen beklagten sich jedoch über übermässige Gewaltanwendung bei der Festnahme und harte Bedingungen während des Transports (insbesondere zu enge Handschellen).

54. Auf manchen Polizeiposten war die Aufsicht an private Sicherheitsunternehmen delegiert. Einige der Inhaftierten berichteten von verbalen Grobheiten seitens der Angestellten dieser Unternehmen.

55. **Der SPT empfiehlt, dass Angehörige der Polizei und private Sicherheitsleute, die von den Behörden vertraglich delegierte Überwachungsaufgaben wahrnehmen,**

¹⁴ Gemäss Art. 12 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

¹⁵ Bundesamt für Statistik.

¹⁶ Insassenbestand gemäss Bundesamt für Statistik, Stand am 14. März 2019.

¹⁷ Ebenda, Stand am 14. März 2019.

¹⁸ Siehe den achten Jahresbericht des SPT (CAT/C/54/2), Ziff. 83 ff., und Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für nichtfreiheitsentziehende Massnahmen (Tokio-Regeln).

jederzeit die Rechte und die Würde der von ihnen betreuten inhaftierten Personen achten (siehe auch Abschnitt VII).

Grundlegende Garantien

56. Obwohl das Strafprozessrecht seit 2011 in der Kompetenz des Bundes liegt, hat der SPT Unterschiede bei dessen Anwendung in den einzelnen Kantonen oder gar von einer Polizeiwache zur anderen festgestellt. Insbesondere was die Rechtsbelehrung und die Kontakte zu den Angehörigen betrifft.

57. Einige Personen beklagten sich, sie hätten während des Polizeigewahrsams weder mit ihrer Familie Kontakt aufnehmen noch mit einer Anwältin oder einem Anwalt sprechen können.

58. Das Polizeigefängnis Zürich¹⁹ verfügte über 135 Haftplätze, vorwiegend für Personen in Polizeigewahrsam, aber auch für Personen in Sicherheitshaft, Personen, die bis zur Gerichtsverhandlung vorübergehend dort untergebracht waren oder eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüsst, Personen im Strafvollzug vor der Verlegung oder ausländische Personen in Ausschaffungshaft²⁰.

59. Ausländische Inhaftierte beklagten sich über den Mangel an Informationen über ihre Situation und ihre Rechte in einer für sie verständlichen Sprache.

60. Der Unterausschuss empfiehlt, dass alle Inhaftierten in einer für sie verständlichen Sprache hinreichend über ihre Rechte informiert werden und soweit erforderlich Dolmetschleistungen in Anspruch nehmen können und dass ihnen eine Anwältin oder ein Anwalt zugewiesen wird, mit der oder dem sie reden können.

61. Im Polizeigefängnis Genf²¹ begannen die Rechtsbelehrung und die Möglichkeit, die Rechtsgarantien in Anspruch zu nehmen, mit der Einvernahme. Somit erhielt die angehaltene Person in den drei Stunden vor der Einvernahme weder eine formelle Rechtsbelehrung noch Zugang zu ihren Angehörigen, zu einem Rechtsbeistand oder zu einer Ärztin bzw. einem Arzt.

62. Der SPT wiederholt seine Empfehlung, jeder Person, der die Freiheit entzogen wird, ab dem Zeitpunkt des Freiheitsentzugs die Rechtsgarantien zu gewähren. Der Vertragsstaat sollte zudem dafür sorgen, dass Informationen über die Rechte der inhaftierten Personen in den relevanten Sprachen auf den Polizeiposten an Stellen ausgehängt werden, wo sie leicht gelesen werden können.

63. Auf der Polizeiwache Bahnhof Bern²² waren die informatisierten Register einwandfrei geführt und die Delegation konnte feststellen, dass der Polizeigewahrsam jeweils nicht länger als 3 Stunden dauerte. Auf dem Posten der Berner Regionalpolizei²³ wurde dasselbe Verfahren angewendet. Personen in Gewahrsam wurden nach 24 Stunden auf Entscheid der Staatsanwaltschaft freigelassen oder in das Regionalgefängnis Bern verlegt. Eine Dokumentation, welche die inhaftierten Personen über ihre Rechte belehrt, war in mehreren Sprachen verfügbar.

64. Im Gefängnis der Stadtpolizei Lausanne und auf dem Polizeiposten La Blécherette (Waadtländer Kantonspolizei) waren verschiedene Kategorien von inhaftierten Personen untergebracht: Personen in Polizeigewahrsam, aber auch Personen in Untersuchungshaft sowie Personen im Strafvollzug bis zur Verlegung in eine Strafanstalt. Aus Mangel an freien Plätzen in einer Strafanstalt wurden nämlich Untersuchungshäftlinge und Verurteilte auf Entscheid der Staatsanwaltschaft in den entsprechenden Einrichtungen auf den Polizeiposten untergebracht.

¹⁹ Kantonspolizei.

²⁰ Eine Etage war für die Administrativhaft bestimmt, doch das Personal, das nicht immer gleich den Haftgrund kannte, räumte ein, dass Inhaftierte zuweilen vorübergehend ausserhalb des für sie vorgesehenen Bereichs untergebracht werden können. Die Haftdauer lag bei durchschnittlich drei Tagen, konnte aber bis zu sieben Tage betragen.

²¹ Boulevard Carl Vogt.

²² Kantonspolizei.

²³ Polizeiwache Konolfingen.

65. Die Delegation des SPT war bestürzt, als sie erfuhr, dass Inhaftierte teilweise über einen Monat in Polizeigewahrsam verbrachten. Die befragten Personen wussten mehrheitlich nicht, wie lange ihr Aufenthalt dauern würde. Die Delegation fand es nicht nachvollziehbar, dass Verurteilte ihre Strafe auf Polizeiwachen verbüsst, auch wenn das Personal sich bemühte, dort künstlich ähnliche Haftbedingungen wie im Strafvollzug zu schaffen.

66. Die gewährten Kompensationen – Strafminderungen, manchmal auch finanzielle Entschädigungen – können eine solche Situation nicht rechtfertigen, die trotz mehrfacher Verurteilungen durch das Bundesgerichts²⁴ sowie der Empfehlungen²⁵ der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und der Besuchskommission des Grossen Rats des Kantons Waadt²⁶ weiter anhält.

67. Der SPT empfiehlt dem Vertragsstaat, Personen in Untersuchungshaft und Personen im Strafvollzug unverzüglich in Einrichtungen zu verlegen, die für einen länger dauernden Freiheitsentzug geeignet sind. Die Polizeiwachen müssen unbedingt wieder, ihrem eigentlichen Zweck entsprechend, für den Gewahrsam während höchstens 48 Stunden²⁷ genutzt werden, wie es die StPO vorsieht.

Materielle Bedingungen

68. Die Delegation hat bei den materiellen Bedingungen der besuchten Polizeiposten und Polizeizellen erhebliche Unterschiede festgestellt.

69. Beim Besuch des Postens der Berner Regionalpolizei (Polizeiwache Konolfingen) konnte die Delegation sehr gute materielle Bedingungen feststellen.²⁸

70. Die dortigen materiellen Bedingungen unterschieden sich drastisch von denen, die im Polizeigefängnis Lausanne (Stadtpolizei) und auf dem Polizeiposten La Blécherette (Waadtländer Kantonspolizei) vorgefunden wurden.

71. Im Polizeigefängnis Lausanne war in den 25 Zellen im Untergeschoss, die eine Fläche von rund 7 m² aufwiesen, die Belüftung unzureichend. Es gab auch kein natürliches Licht und keine Waschgelegenheit. Ausserdem erfasste die Kamera in der Zelle den gesamten Raum, einschliesslich des Toilettenwinkels, wobei das Bild an dieser Stelle unscharf war.

72. Auf dem Polizeiposten La Blécherette herrschten ähnliche Bedingungen: enge Zellen im Untergeschoss mit geringer Beleuchtung und ohne Tageslicht, mit schlechter Belüftung und ohne Dusche, verbunden mit der Beschränkung auf einen einstündigen Aufenthalt im Spazierhof, der aus einem Unterstand hinter einem Autoparkplatz bestand. Mehrere Inhaftierte klagten zudem über nicht ausreichendes Essen.

73. Wie im Vorangehenden empfiehlt der SPT dem Vertragsstaat, die Personen, die sich derzeit auf den Lausanner Polizeiwachen in Untersuchungshaft befinden oder eine Strafe verbüssen, unverzüglich in geeignete Strafanstalten zu verlegen.²⁹

74. Im Polizeigefängnis Zürich (Kantonspolizei) waren die besichtigten Zellen nüchtern, kalt und schlecht belüftet. Die einzige vorhandene Waschgelegenheit bestand aus einem Lavabo mit einem Kaltwasseranschluss.

²⁴ Siehe insbesondere auch BGE 139 IV 41; Urteil des Bundesgerichts 6B_17/2014 vom 1. Juli 2014.

²⁵ Empfehlung von 2015, «dringliche Massnahmen» zu treffen, um eine Situation, die als unmenschliche Behandlung im Sinne von Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention beurteilt wird, zu beheben.

²⁶ Siehe Rapport de la Commission des Visiteurs du Grand Conseil du Canton de Vaud, 1^{er} juillet 2017 – 30 juin 2018:

https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/GC_067_RC.pdf

²⁷ Art. 27 Abs. 1 und 2 des Loi vaudoise d'introduction du Code de procédure pénale suisse (19. Mai 2009) sieht vor, dass eine Person höchstens 48 Stunden auf einem Polizeiposten bleiben darf.

²⁸ Die (Einzel-)Zellen waren gross genug, ausreichend beleuchtet, gut belüftet und mit einer Sprechanlage, einer Matratze, einer Bettdecke, einer Dusche und einer hygienisch einwandfreien Toilette ausgestattet.

²⁹ Siehe Fussnote 26.

75. **Der Unterausschuss empfiehlt, dass geeignete Massnahmen getroffen werden, um die materiellen Bedingungen im Polizeigefängnis Zürich zu verbessern, indem insbesondere für eine natürliche Beleuchtung, das Beheizen der Zellen, die Versorgung mit warmem Wasser und eine ausreichende Belüftung gesorgt wird.**

Ärztliche Untersuchung

76. Was Personen in Polizeigewahrsam betrifft, konnte die Delegation beobachten, dass eine Ärztin oder ein Arzt gerufen wurde, wenn die inhaftierte Person dies verlangte oder wenn eine medizinische Betreuung erforderlich erschien. Eine systematische ärztliche Untersuchung war jedoch nicht vorgesehen.

77. **Der SPT empfiehlt, dass jede angehaltene bzw. vorläufig festgenommene Person ab Beginn des Freiheitsentzugs ein wirksames Recht hat, von einer unabhängigen Ärztin oder einem unabhängigen Arzt (eventuell ihrer Wahl) untersucht zu werden.³⁰ Die Ergebnisse jeder Untersuchung sind festzuhalten und der inhaftierten Person und ihrer Anwältin oder ihrem Anwalt zur Verfügung zu stellen.³¹**

78. Für die Polizeigefängnisse Lausanne und La Blécherette, wo inhaftierte Personen mehrere Wochen verbringen konnten, wurde eine Vereinbarung mit dem Universitätsspital Lausanne getroffen, um die medizinische Versorgung und das Notfallmanagement sicherzustellen.³² Dasselbe galt für das Polizeigefängnis Zürich, das mit dem Universitätsspital Zürich und der psychiatrischen Universitätsklinik Zürich³³ eine Vereinbarung getroffen hatte.

79. Der SPT weist nachdrücklich auf die negativen psychischen Auswirkungen einer längeren Inhaftierung in den Polizeigefängnissen Lausanne³⁴ und La Blécherette hin und wiederholt seine Empfehlung Nr. 18.

80. Die Medikamente wurden stets vom Gesundheitspersonal vorbereitet, doch die Verteilung wurde gelegentlich, aufgrund einer Aufgabendelegation, dem Polizei- oder Sicherheitspersonal anvertraut.

81. **Nach Ansicht des SPT sollten Medikamente soweit irgend möglich von qualifiziertem Pflegepersonal vorbereitet und verteilt werden.**

82. Eine inhaftierte Person aus einer benachbarten Strafanstalt war vorübergehend im Polizeigefängnis Zürich untergebracht, bis sie zur Behandlung ins Universitätsspital Zürich verlegt wurde. Die Wartezelle war nüchtern, nicht geheizt und enthielt kein Bett.

83. **Das Polizeigefängnis Zürich sollte sicherstellen, dass die für kranke Inhaftierte vorgesehene Wartezelle, vor allem auch bei regelmässigen, also planbaren Zwischenaufhalten, mit einem Sessel, einem Bett und genügend Licht ausgestattet ist und eine angemessene Raumtemperatur aufweist.**

3. Strafanstalten

³⁰ Um den Gesundheitszustand der betroffenen Person festzustellen und gegebenenfalls aufgrund von gemeldeten oder festgestellten Verletzungen einen ärztlichen Bericht zu erstellen.

³¹ Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe (Istanbul-Protokoll).

³² Tägliche Anwesenheit einer Pflegefachperson, einmal wöchentlich allgemeinärztliche und psychiatrische Sprechstunde, Inanspruchnahme des Notfalldienstes in einem Notfall sowie nachts, an Wochenenden und an Feiertagen.

³³ Allgemeinärztliche Sprechstunde täglich von Montag bis Freitag und Beizug eines Psychiaters bei Bedarf; Inanspruchnahme des Notfalldienstes in einem Notfall sowie nachts, an Wochenenden und an Feiertagen.

³⁴ 70 % der Inhaftierten wurden wegen ausgeprägter Angstsymptomatik oder Schlaflosigkeit mit psychotropen Substanzen behandelt.

3.1 Strafvollzugsanstalten

84. Die Delegation hat folgende Einrichtungen besucht: Regionalgefängnis Bern, Flughafengefängnis Zürich, Justizvollzugsanstalt Pöschwies (Kanton Zürich) und die Strafanstalt Bochuz, die zu den Etablissements de la plaine de l'Orbe gehört.

Misshandlungsvorwürfe

85. Der SPT stellt zufrieden fest, dass ihm gegenüber keine Vorwürfe wegen Misshandlungen geäussert wurden.

Materielle Bedingungen und Personalsituation

86. Es gab keine Überbelegung³⁵, und der Personalbestand im Verhältnis zu den Gefangenen war zufriedenstellend. Die materiellen Bedingungen (Ausstattung, Unterhalt der Zellen und Gebäude, Verpflegung usw.) waren insgesamt gut.

Lebensbedingungen in Haft

87. In Pöschwies schätzte die Delegation das offene Regime innerhalb der Umfassungsmauer³⁶ und die Unterteilung in kleinere Wohneinheiten sowie das entspannte Klima unter den Gefangenen und zwischen Gefangenen und Personal. Weniger entspannt war das Klima in Bochuz³⁷, einer Konkordatsanstalt für Hochsicherheitshaft, die unter einer Interimsleitung steht und in welcher von Spannungen und Gewalttätigkeiten unter den Gefangenen berichtet wurde

88. In Pöschwies wie in Bochuz durften die Gefangenen nicht ihre persönlichen Kleider anziehen, sondern mussten die von der Anstaltsverwaltung zur Verfügung gestellten Kleider tragen, die von guter Qualität und den klimatischen Bedingungen angepasst waren. Es bestand ein vielfältiges Angebot an bezahlten Tätigkeiten und qualifizierenden Ausbildungen. Obwohl die Gefangenen mehrheitlich erklärten, sie seien mit diesem Arbeitsangebot zufrieden, möchte der SPT die Regelung hinterfragen, wonach Arbeitsverweigerung disziplinarische Sanktionen³⁸ zur Folge hat. Nur ältere Gefangene oder Personen, bei denen eine medizinische Kontraindikation bestand, waren von der Arbeitspflicht befreit.

89. **Der SPT erinnert an die Nelson-Mandela-Regeln³⁹ und fordert den Vertragsstaat auf, seine Position, wonach Arbeitsverweigerung disziplinarische Sanktionen nach sich zieht, zu überdenken.**

Kontakte zur Aussenwelt

90. In Pöschwies beschwerten sich einige Gefangene über den zu stark eingeschränkten Zugang zum Telefon, das sie bei grossem Andrang nach einem Rotationssystem jeweils nur 10 Minuten benutzen durften. Die Anstaltsleitung teilte der Delegation jedoch mit, dass zusätzliche Telefonapparate installiert würden.

91. **Der SPT möchte über die getroffenen Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Telefon informiert werden.**

Sicherheitsabteilungen

92. Gemäss Artikel 78 Buchstabe b des Strafgesetzbuchs kann Einzelhaft angeordnet werden, wenn dies zum Schutz des Gefangenen oder Dritter notwendig ist. Aufgrund der Kompetenzverteilung wird die Versetzung in Einzelhaft nicht einheitlich gehandhabt und

³⁵ In der Strafvollzugsanstalt Pöschwies: 397 Haftplätze für Männer (keine Plätze für Frauen oder Jugendliche). Am 31.12.2018: 366 Insassen, darunter 255 Ausländer (57 Nationalitäten).

³⁶ Ausser in der Sicherheitsabteilung (6 Haftplätze mit höchster, 13 mit mittlerer Sicherheitsstufe), die einem strengen Einzelhaftregime und der Isolation dient.

³⁷ Etablissements de la plaine de l'Orbe, VD.

³⁸ Einschliessung in einer Zelle.

³⁹ Nelson-Mandela-Regeln: Regel 96: «Strafgefangenen ist vorbehaltlich ihrer von einem Arzt oder einer sonstigen anerkannten Gesundheitsfachkraft festgestellten körperlichen und geistigen Eignung Gelegenheit zu geben, zu arbeiten und/oder aktiv an ihrer Resozialisierung mitzuwirken.»
Regel 97: «Gefangenenarbeit darf nicht so geartet sein, dass der Gefangene leidet.»

liegt in der Zuständigkeit der Kantone, welche unterschiedliche Praktiken anwenden. Der Entscheid zur Versetzung in Einzelhaft wird meistens von der Anstaltsleitung getroffen und richtet sich nach dem jeweiligen internen Reglement (z. B. Art. 47 Abs. 3 des Genfer Règlement sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées [RRIP]). Dagegen kann vor der verwaltungsrechtlichen Abteilung des Obergerichts (Cour de justice) Beschwerde eingelegt werden.

93. Gründe für Einzelhaft sind hauptsächlich Verhaltensstörungen sowie Selbst- oder Fremdgefährdung. Die besuchten Gefangenen waren allein in der Zelle sowie im Spazierhof und konnten in der Zelle arbeiten. In einigen Fällen bestand ein strenges Einzelhaftregime, und Kontakte waren, auch für die medizinische Betreuung, nur durch ein Gitter möglich.

94. **Der SPT empfiehlt dem Vertragsstaat, zu prüfen, ob das Verfahren zur Versetzung in Einzelhaft harmonisiert werden könnte, nach Möglichkeit auf dem Gesetzesweg. Er empfiehlt zudem sicherzustellen, dass jeder Entscheid zur Versetzung in Einzelhaft rechtmässig, notwendig, verhältnismässig und nicht diskriminierend ist. Die Entscheide sollten überdies mit Rechtsgarantien verbunden sein, insbesondere mit Beschwerdemöglichkeiten und der Möglichkeit einer periodischen Überprüfung.⁴⁰**

Disziplin

95. In beiden Strafvollzugsanstalten reichten die Disziplinarsanktionen vom Fernsehverbot und dem Ausschluss von Freizeitaktivitäten über das Verbot der Besuche von Angehörigen bis zur Einzelhaft in einer Disziplinarzelle⁴¹ (die bis zu 20 Tage dauern konnte, aber meistens auf 7 Tage begrenzt war).

96. **Der SPT möchte daran erinnern, dass disziplinarische Einzelhaft höchstens 14 Tage dauern sollte, dass sie nur als letztes Mittel in ausserordentlichen Fällen anzuwenden ist, dass sie von möglichst kurzer Dauer sein, unter unabhängiger Kontrolle stehen und nur mit Bewilligung einer zuständigen Behörde angeordnet werden sollte.⁴² Zudem sollte die Disziplinarsanktion keine Einschränkungen der Kontakte zu Angehörigen beinhalten (ausser diese seien am Verstoß beteiligt).**

97. Der SPT bedauert, dass keine Register vorhanden sind, in denen sämtliche Disziplinarsanktionen und Beschwerden gegen solche Sanktionen erfasst werden. Um an diese Daten zu gelangen, mussten die einzelnen Dossiers durchgesehen werden.

98. Ausserdem wurde die Einzelhaft aus unterschiedlichen Gründen angeordnet: Als Disziplinarsanktion oder zur Isolierung (Sicherheit oder Schutz).

99. **Der SPT empfiehlt, in jeder Strafanstalt folgende Register einzuführen: ein Register der Disziplinarsanktionen, ein Register der Isolierungen aus Schutzgründen und ein Register der von den Gefangenen eingereichten Beschwerden, das Aufschluss über die Weiterverfolgung dieser Beschwerden gibt.**

100. **Der SPT empfiehlt zudem die Einrichtung eines Systems für statistische Analysen anhand der bestehenden informatisierten Register, das die Kontrolle und systematische Prüfung der getroffenen Massnahmen ermöglicht.**

*Personen im therapeutischen Massnahmenvollzug (Art. 59 des Strafgesetzbuchs)
(siehe auch das betreffende Kapitel)*

⁴⁰ Siehe die diesbezüglichen Standards des CPT (Auszug aus dem 21. Allgemeinen Bericht des CPT von 2011, <https://rm.coe.int/16806cccc7>). Siehe auch den Bericht an den Schweizerischen Bundesrat über den Besuch des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) in der Schweiz vom 10. bis 20. Oktober 2011.

⁴¹ Pöschwies: 9 Disziplinarzellen (Verstöße gegen das Reglement) und Sicherheitszellen (Selbst- oder Fremdgefährdung) für Einzelhaft von höchstens 20 Tagen (durchschnittlich 6 bis 7 Tage).
Bochuz: 3 Arrestzellen + 4 Sicherheitszellen + 1 Zelle zum Schutz bei Suizidgefahr = total 8 Zellen.

⁴² Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), Regeln Nr. 44 und 45. Siehe auch die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (Europarat), Nr. 56 ff.

101. In Pöschwies und Bochuz befanden sich Personen, bei denen eine stationäre Massnahme (Art. 59 StGB) angeordnet worden war, im Normalvollzug oder in Einzelhaft in der Sicherheitsabteilung, weil kein Platz in einer geeigneten therapeutischen Einrichtung verfügbar war.

102. **Der SPT ist der Auffassung, dass eine psychisch gestörte Person, bei der eine stationäre Behandlung angeordnet wurde, in einer geeigneten medizinischen Einrichtung mit Fachpersonal untergebracht werden sollte.**

3.2 Gemischte Einrichtungen für Strafvollzug und Untersuchungshaft

103. Die Delegation besuchte das Regionalgefängnis Bern⁴³, in Begleitung der NKVF⁴⁴, und das Flughafengefängnis Zürich⁴⁵.

Misshandlungsvorwürfe

104. Der SPT stellt zufrieden fest, dass ihm gegenüber keine Vorwürfe wegen Misshandlungen geäussert wurden.

Materielle Bedingungen

105. Die materiellen Bedingungen waren in beiden Einrichtungen gut. In der Abteilung für Administrativhaft des Regionalgefängnisses Bern war jedoch eine gut ausgestattete Dreibettzelle⁴⁶ ungenügend belüftet, weil sich die beiden Fenster nicht öffnen liessen. Zudem fehlte in einigen Zellen im Disziplinar- und Sicherheitsbereich eine Waschgelegenheit und die Toilette befand sich im Blickfeld einer Überwachungskamera.

106. **Der SPT empfiehlt, dafür zu sorgen, dass:**

- **die Be- und Entlüftung in allen Zellen ausreichend ist;**
- **sämtliche Disziplinarzellen mit einer Waschgelegenheit ausgestattet sind und die Intimsphäre der Inhaftierten gewahrt wird, indem die Toiletten vom Blickfeld der Überwachungskameras ausgenommen sind.**

Lebensbedingungen in Haft

Strafrechtlich Inhaftierte

107. Der SPT hat von Kanton zu Kanton und von einer Einrichtung zur anderen unterschiedliche Bedingungen festgestellt. Bei Personen in Untersuchungshaft gingen die Einschränkungen am weitesten. Sie hatten beispielsweise ohne vorherige Zustimmung der

⁴³ Das 1974 erbaute Regionalgefängnis Bern hat 135 Haftplätze. Zum Zeitpunkt des Besuchs des SPT zählte es 125 Insassen (50 Untersuchungshäftlinge, 31 Verurteilte, 29 Personen in Administrativhaft). Unter diesen 125 Inhaftierten waren zwei Jugendliche im Alter von 15 und 17 Jahren, die sich in Administrativhaft befanden. In dem Gefängnis waren früher schon Transgender-Personen inhaftiert, die je nachdem in der Männer- oder Frauenabteilung untergebracht waren, was keine besonderen Probleme mit sich brachte. Gemäss dem Strafvollzugskonkordat Nordwest- und Innerschweiz dient diese Anstalt dem Vollzug folgender Haftarten: Untersuchungs- und Sicherheitshaft, kurze Freiheitsstrafen (weniger als 30 Tage), Freiheitsstrafen in Form der Halbgefängenschaft, Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, vorläufige Festnahmen, Freiheitsstrafen für Jugendliche, Strafen und Massnahmen, die aus Sicherheits-, Disziplinar- oder Platzgründen vorübergehend nicht anderswo vollzogen werden können, Haft von Personen auf Transport, polizeilicher Gewahrsam. Mit rund 12'000 Ein- und Austritten pro Jahr ist diese Anstalt eine Art «Triagestelle», von der aus die definitive Zuweisung erfolgt.

⁴⁴ Die folgenden Bemerkungen stammen ausschliesslich vom SPT und gelten unbeschadet der Bemerkungen und Empfehlungen, welche die NKVF aufgrund ihres Nachfolgebesuchs (im Anschluss an ihren ersten Besuch der Anstalt im Jahr 2015) in ihrem Bericht an die Schweizer Regierung festhalten wird.

⁴⁵ Das Flughafengefängnis Zürich umfasst zwei verschiedene Abteilungen: die eine dient der Administrativhaft (106 Plätze), die andere dem Strafvollzug (94 Plätze). Diese Institution ist bestimmt für eine kurze, vorübergehende Haft bis zur Verlegung in eine andere Anstalt. Die durchschnittliche Haftdauer im Strafvollzug lag bei 81 Tagen. Die Belegungsrate zum Zeitpunkt des Besuchs betrug 60 %.

⁴⁶ Drei Stühle, Tisch, Fernseher, Ecke mit Toilette und Lavabo sowie ein Gerät zum Kontaktieren der Aufseher, zur Regelung des Lichts und zum Musikhören.

Staatsanwaltschaft kein Recht auf telefonischen Kontakt mit ihrer Familie oder waren von dieser, auch von ihren Kindern, bei den Besuchen durch eine Scheibe getrennt.

108. **Der SPT empfiehlt, dass Personen in Untersuchungshaft unter den gleichen Bedingungen wie Verurteilte Besuche empfangen können und mit ihrer Familie und anderen Personen kommunizieren dürfen, sofern nicht eine Gerichtsbehörde nach dem Grundsatz der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit im Einzelfall ein spezifisches Verbot für einen bestimmten Zeitraum ausgesprochen hat. Nach Ansicht des SPT ist für Personen in Untersuchungshaft die Wahrung des Rechts auf Kontakt zu ihren Angehörigen, mit Blick auf die Unschuldsvermutung sowie das Recht auf persönliche Freiheit und auf Familienleben, besonders wichtig.**⁴⁷

Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft

109. Der SPT ist sehr besorgt darüber, dass ausländische Staatsangehörige, die Zwangsmassnahmen unterliegen, relativ lange in Strafanstalten inhaftiert sind.⁴⁸

110. Im Regionalgefängnis Bern sollten Personen in Administrativhaft eigentlich ausschliesslich in einer eigens dafür bestimmten Abteilung untergebracht sein, doch befanden sich einige von ihnen in Strafvollzugsabteilungen.

111. Für Administrativhäftlinge galt ein offenes Regime, aber nur von 7.30 bis 11 Uhr und von 18.30 bis 20 Uhr, und der Spaziergang war auf eine Stunde pro Tag beschränkt. In der Abteilung für Strafvollzug galt für sie ein geschlossenes Regime. Es wurden ihnen Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten (Verpackung, Küchenarbeiten und verschiedene interne Aufgaben).

112. Im Flughafengefängnis Zürich galt für Administrativhäftlinge (vorwiegend ausländische Personen in Ausschaffungshaft) ein offenes Regime von 8 bis 17 Uhr am Montag, Dienstag, Donnerstag und Freitag, an Wochenenden und Feiertagen nur von 9.30 bis 11.30 Uhr und von 13.30 bis 15.30 Uhr. Am Mittwoch blieben die Tore geschlossen. Es gab nur 60 Arbeitsplätze, die abwechselnd besetzt wurden (Wäscherei). Zweimal wöchentlich stand der Sportraum während einer Stunde zur Verfügung. An Wochenenden und Feiertagen waren Besuche nicht möglich.

113. **Der Unterausschuss erinnert daran, dass:**

- **die Ausschaffungshaft nur als letztes Mittel angewandt werden darf und verhältnismässig sein sollte;**⁴⁹
- **Personen, die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen unterliegen, nicht in einer Haftanstalt, sondern in eigens darauf ausgerichteten Zentren untergebracht werden sollten;**^{50 51}
- **für Personen in Administrativhaft keine strengeren Restriktionen gelten sollten, als es ihrem Status entspricht; Artikel 81 Absatz 2 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) präzisiert, dass Personen in**

⁴⁷ Diese Rechte sind garantiert durch den Pakt über bürgerliche und politische Rechte, zu dessen Vertragsstaaten die Schweiz gehört (Art. 14 Abs. 2, 17 und 23). Siehe auch den Bericht des CPT von 2016 (Besuch 2015).

⁴⁸ Einige der befragten Insassen verbrachten 6 Monate unter Bedingungen wie im Strafvollzug.

⁴⁹ Die Achtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit bedeutet, dass eine solche Haft nur zulässig ist, wenn im Einzelfall keine andere ausreichende, mit weniger Zwang verbundene Massnahme angewendet werden kann.

⁵⁰ Siehe auch den Bericht des CPT zu seinem Besuch von 2011 und die Berichte der NKVF.

⁵¹ In Fällen, in denen aufgrund der Gesetzgebung zu Einreise und Aufenthalt ausländischer Personen und nach eingehender Prüfung der Verhältnismässigkeit der Massnahme ein Freiheitsentzug als notwendig erachtet wird, sollten Personen in Administrativhaft, die keine Straftat begangen haben, in speziellen Zentren untergebracht werden. In diesen Zentren sollte ein offenes Regime bestehen, und sie sollten so gestaltet sein, dass sie in keiner Weise wie Strafanstalten wirken. Personen, die sich darin aufhalten, sollten reichlich Möglichkeiten für sportliche Betätigung im Freien und verschiedene Aktivitäten haben und über ausreichend Kommunikationsmittel und Unterhaltungsmöglichkeiten (Radio, Fernseher, Telefon, Gesellschaftsspiele) verfügen. Das Angebot sollte umso vielfältiger sein, je länger die Haft dauert. Die Vulnerabilität von inhaftierten Jugendlichen und Frauen bedarf ebenfalls besonderer Aufmerksamkeit.

Administrativhaft soweit möglich nicht zusammen mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug untergebracht werden dürfen.

3.3 Gesundheitsversorgung⁵² in den Strafanstalten

114. Die Gesundheitsdienste⁵³ verfügten über gut unterhaltene und gut ausgestattete Räumlichkeiten. In Bern und Pöschwies war der Gesundheitsdienst 7 Tage die Woche, in Zürich nur an 5 Tagen besetzt. In Bochuz wurde nur die 8-plätzig psychiatrische Station besucht.

115. Die medizinische Betreuung wurde kompetent und sorgfältig durchgeführt. Neuankommlinge wurden ärztlich untersucht. Die Behandlung von Notfällen und die Kontinuität der Versorgung ausserhalb der Öffnungszeiten wurden durch einen telefonischen Pikettdienst (Bern und Pöschwies) und/oder den Notfalldienst sichergestellt.

116. Die medizinischen Dossiers waren gut geführt und die Vertraulichkeit gewahrt. Allerdings gab es kein Register zu Verletzungsbefunden und/oder Vorwürfen wegen gewalttätiger Übergriffe.

117. Die Delegation war besorgt darüber, dass die Medikamente zwar vom Pflegepersonal vorbereitet, aber meistens vom Vollzugspersonal verteilt wurden, was nicht zur Aufgabe der Letzteren gehört.

118. Die Delegation stellte mit Besorgnis fest, dass einige Gefangene (Untersuchungshäftlinge oder Verurteilte), die an psychischen Störungen litten und als Gefahr für andere galten, längere Zeit in Einzelhaft in der Sicherheitsabteilung untergebracht waren, ohne wirkliche Aussicht auf eine Veränderung ihrer Situation.

119. **Der SPT empfiehlt:**

- **dass ein Register der Verletzungsbefunde und der Meldungen wegen gewalttätiger Übergriffe geführt wird, um eine systematische Untersuchung des Phänomens zu ermöglichen;**
- **dass Medikamente soweit irgend möglich von Pflegefachkräften verteilt werden;**
- **bei allen psychisch gestörten Insassinnen und Insassen, besonders auch bei denen in Einzelhaft, Protokolle über ihre individuelle Betreuung und psychosoziale Rehabilitation zu erstellen.**

3.4 Einrichtungen für Administrativhaft (Ausschaffungszentren für Migrantinnen und Migranten): Konkordatsanstalt Frambois und geschlossene Einrichtung Favra (Kanton Genf)⁵⁴

120. Die geschlossene Anstalt Favra war für die ausländerrechtliche Ausschaffungshaft (Art. 76 und 76a AIG) bestimmt. Sie hatte eine Kapazität von 30 Plätzen. Bei

⁵² Die medizinische Betreuung der Eingewiesenen mit einer stationären Behandlung und der Verwahrten wird weiter unten gesondert behandelt.

⁵³ Im Regionalgefängnis Bern war der Gesundheitsdienst 7 Tage die Woche geöffnet (von 7.30 bis 18.30 Uhr, an Wochenenden und Feiertagen von 8 bis 17 Uhr), wobei täglich 2–3 Pflegefachpersonen anwesend waren; ein Allgemeinarzt hatte 2-mal, ein Psychiater 3-mal wöchentlich Sprechstunde. In Zürich war der Gesundheitsdienst jeder Abteilung von Montag bis Freitag (von 8 bis 17 Uhr) geöffnet, wobei jeweils eine Pflegefachperson anwesend war; ein Allgemeinarzt der Stadt hielt Sprechstunde bei Bedarf.

In Pöschwies war der Gesundheitsdienst 7 Tage die Woche (von 6.30 bis 18 Uhr, an Wochenenden und Feiertagen von 7 bis 15 Uhr) geöffnet, mit folgendem Personal: 4 Ärzte, davon einer in Teilzeit; 5 medizinische Praxisassistentinnen, davon 2 in Teilzeit, 2 Bewegungstherapeuten und 2 Zahnärzte in Teilzeit.

In Bochuz waren in der psychiatrischen Station ständig 2 Pflegefachpersonen und 2 Vollzugsangestellte anwesend, doch hatte nur ein Psychiater Sprechstunde.

⁵⁴ Die Einrichtung Favra steht den Kantonen Genf, Waadt und Neuenburg zur Verfügung. Kapazität: 20 Plätze. 2018 319 Einweisungen. Maximale Aufenthaltsdauer: 60 Tage; im Durchschnitt 30–40 Tage.

Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4 wurden die Betroffenen in die Konkordatsanstalt Frambois verlegt.

121. Die Konkordatsanstalt für Administrativhaft Frambois war eine geschlossene Einrichtung für Administrativhäftlinge, die von der Fondation romande de détention LMC betrieben wurde und eine Kapazität von 20 Plätzen⁵⁵ aufwies.

122. 90 % der in Favra oder Frambois inhaftierten Personen befanden sich in Administrativhaft im Hinblick auf ihre Ausschaffung in den Heimatstaat (einschliesslich sogenannter «Dublin-Rückführungen»⁵⁶). Sie waren dorthin verlegt worden, nachdem sie in Champ Dollon oder einer benachbarten Anstalt eine Freiheitsstrafe verbüsst hatten.

Garantien

123. Der SPT erinnert daran, dass die Haft nach Auffassung des Bundesgerichts unrechtmässig ist, wenn während mehr als zwei Monaten keine Vorkehrungen im Hinblick auf die Ausschaffung getroffen werden (BGE 124 II 49). In allen Fällen betrug die Dauer der Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft höchstens 18 Monate (Art. 75 und 76 AIG).

124. Aufgrund von Artikel 115 des Ausländer- und Integrationsgesetzes ist die rechtswidrige Einreise mit strafrechtlichen Sanktionen, einschliesslich Bussen und Freiheitsstrafen, bedroht. Migrantinnen und Migranten sowie abgewiesene Asylsuchende, die erstmals wegen rechtswidrigen Aufenthalts festgenommen werden, müssen das Staatsgebiet innerhalb einer bestimmten Frist verlassen. Wenn sie das Staatsgebiet nicht innerhalb dieser Frist verlassen und erneut aufgegriffen werden, wird gegen sie eine Freiheitsstrafe in Verbindung mit einem Wegweisungsentscheid verhängt. Sie werden dann meistens in einem Ausschaffungszentrum untergebracht. Der SPT erfuhr jedoch von Fällen, in denen Inhaftierte, weil die Administrativhaft höchstens 18 Monate dauern durfte, nach diesem Zeitraum freigelassen und später wieder für Identitätskontrollen angehalten wurden. Sie wurden erneut bestraft, was eine Kumulierung der administrativen und der strafrechtlichen Haft mit sich brachte.

125. Der SPT ersucht den Vertragsstaat, klarzustellen, ob bei der Verhängung von Freiheitsstrafen die Dauer früherer administrativer oder strafrechtlicher Inhaftierungen berücksichtigt wird. Er möchte vom Vertragsstaat auch über allfällige Massnahmen informiert werden, die er getroffen hat, um Haftkumulierungen zu vermeiden.

126. Der SPT erinnert daran, dass die Inhaftierung von Migrantinnen und Migranten mit unbefugtem Aufenthalt das letzte Mittel sein sollte.

Misshandlungen

127. Gegenüber der Delegation des SPT wurden keine Vorwürfe wegen Misshandlungen geäussert.

Materielle Bedingungen

128. Obwohl das Ausschaffungszentrum Favra stärker veraltet ist als das Zentrum Frambois, sind die materiellen Bedingungen in beiden Einrichtungen zufriedenstellend. Die Räumlichkeiten waren gut unterhalten und sauber.

Lebensbedingungen in Haft

129. Der SPT hat mit Zufriedenheit Kenntnis genommen vom offenen Regime, von der Möglichkeit, Besuch zu empfangen und zu telefonieren, von dem klaren, in mehrere Sprachen übersetzten internen Reglement, vom Angebot an verschiedenen (auch bezahlten) Tätigkeiten und den guten Beziehungen zwischen Personal und Inhaftierten⁵⁷.

⁵⁵ Beim Besuch des SPT waren dort 19 Personen untergebracht.

⁵⁶ Wenn eine asylsuchende Person bereits in einem anderen europäischen Staat ein Asylgesuch gestellt hat oder rechtswidrig in diesen Staat, also in den Schengen-Raum, eingereist ist. Dieser Ankunftsstaat ist gemäss Dublin-Verordnung für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig.

⁵⁷ In Favra befanden sich 3 Inhaftierte, gegen die ein Strafverfahren wegen Todesdrohungen und Tötlichkeiten durchgeführt worden war. Es war keine Beschwerde gegen das Personal eingegangen.

130. Allerdings war in Favra sportliche Betätigung nur eine Stunde täglich und unter Aufsicht des Personals erlaubt, weil der Aussenbereich nicht hinreichend gesichert war.

131. **Der SPT empfiehlt, den Inhaftierten ausreichend Zugang zu einem Aussenbereich im Freien zu gewähren und das Angebot an Aktivitäten zu erweitern und vielfältiger zu gestalten.**

Disziplin

132. Die anwendbaren Disziplinarsanktionen⁵⁸ wegen Verstössen gegen das interne Reglement waren klar formuliert.⁵⁹

Gesundheitsversorgung

133. Ein mobiles Team der Genfer Universitätsspitäler stellte aufgrund einer Vereinbarung die gesundheitliche Versorgung in Favra sicher. Zweimal wöchentlich war eine Pflegefachperson anwesend. Der Allgemeinarzt hatte einmal pro Woche Sprechstunde, der Psychiater auf Verlangen. Jede Versetzung in die Arrestzelle wurde dem Gesundheitsdienst gemeldet.

134. In Frambois waren einmal pro Woche ein Allgemeinarzt und ein Psychiater anwesend.

135. Selbstgefährdendes Verhalten war in beiden Einrichtungen häufig.⁶⁰

136. **Nach Ansicht des SPT brächte die regelmässige Anwesenheit einer Psychologin oder eines Psychologen in jeder der beiden Einrichtungen hilfreiche psychologische Unterstützung.**

Personal

137. In Favra waren Vollzugsangestellte eingesetzt.⁶¹ In Frambois bestand das Personal aus Sicherheitsleuten, die durch einen privatrechtlichen Vertrag mit der «Fondation romande de détention» LMC verpflichtet waren. Der SPT konnte sich vom Engagement und den multikulturellen Kompetenzen des Personals dieser Einrichtung überzeugen.

138. **Der SPT erinnert den Vertragsstaat daran, dass das Aufsichtspersonal in den Einrichtungen für Administrativhaft wegen der ihm übertragenen schwierigen Aufgaben⁶² nach besonders strengen Kriterien auszuwählen ist und es eine entsprechende Ausbildung braucht.**

139. **Der SPT ist zudem der Ansicht, dass auch im Ausschaffungszentrum Favra, gleich wie im Zentrum Frambois, die Anwesenheit einer Sozialarbeiterin oder eines Sozialarbeiters hilfreich wäre, damit die dort Untergebrachten über ihre (verwaltungs-)rechtliche Situation informiert werden.**

3.5 Frage der zwangsweisen Rückführungen⁶³

140. Rückführungen der Vollzugsstufe 4 (Sonderflüge) werden von der NKVF beobachtet. Der SPT findet diese Praxis gut. Sie sollte beibehalten werden.

⁵⁸ In Frambois höchstens ein Tag, in Favra fünf Tage Einschliessung in einer Disziplinarzelle.

⁵⁹ In Favra 2017 15, 2018 26 Sanktionen, davon 13 Einschliessungen in der Arrestzelle.

⁶⁰ In Frambois hatte eine inhaftierte Person vier Suizidversuche hinter sich; in Favra war eine Person im Hungerstreik.

⁶¹ Vielseitig einsetzbare Angestellte, die in einer Strafanstalt oder einem Ausschaffungszentrum arbeiten konnten.

⁶² Krisenmanagement, Vorbereitung auf zwangsweise Rückführungen, die mit viel Stress verbunden sind, oder akute psychiatrische Situationen wie Suizidversuche und Selbstverletzungen, die in beiden Einrichtungen häufig vorkommen.

⁶³ Das schweizerische Recht regelt den Rückführungsprozess je nach Intensität der Zwanganwendung sehr detailliert. Gemäss Artikel 28 der Zwanganwendungsverordnung gibt es vier Vollzugsstufen für die Rückführungen. Welche der vier Stufen zu wählen ist, hängt vom Verhalten, das von der rückzuführenden Person zu erwarten ist, und den konkreten Umständen ab und richtet sich nach dem Benutzerhandbuch des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags begleitet der nationale Mechanismus (NKVF) seit 2012 sämtliche

141. Im Zusammenhang mit Rückführungen der Vollzugsstufe 3 (zwangsweise Rückführungen auf einem Linienflug), die nicht von der NKVF beobachtet werden, wurden der Delegation gegenüber mehrere Vorwürfe wegen übermässiger Zwanganwendung geäussert. Sie bezogen sich insbesondere auf zu enge, hinter dem Rücken angebrachte Fesseln sowie eine Technik, bei der stark auf den Adamsapfel gedrückt wurde, um die rückzuführenden Personen am Schreien zu hindern. Personen, bei denen mehrere Rückführungen nacheinander gescheitert waren, sollen davon besonders betroffen gewesen sein.

142. Nach Auffassung des SPT sind die bei der Vollzugsstufe 3 beschriebenen Praktiken, sofern sie sich tatsächlich nachweisen lassen, inakzeptabel und könnten einer Misshandlung gleichkommen.

143. **Der SPT empfiehlt dem Vertragsstaat, die Möglichkeit eines Monitorings für Rückführungen der Vollzugsstufe 3 durch Beobachter, wie die NKVF, zu prüfen.**

3.6 Bundesasylzentren

144. Der SPT nimmt Kenntnis von den jüngsten Änderungen aufgrund der am 1. März 2019 in Kraft getretenen Asylgesetzrevision. Diese sieht die Schaffung von Bundesasylzentren in sechs Regionen vor und umfasst neue Bestimmungen zur Unterbringung.

145. Der SPT hat nur das Bundesasylzentrum «Aile nord aéroport» im Transitbereich des Flughafens Genf-Cointrin besucht. Dort war nur eine asylsuchende Person untergebracht. Die materiellen Bedingungen waren von hoher Qualität und bedürfen keines Kommentars. Allerdings konnten sich die Asylsuchenden nur im Transitbereich des Flughafens frei bewegen.

146. **Der SPT möchte an dieser Stelle nicht darüber befinden, ob Aufenthalte in solchen Zentren eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit oder eine Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 des Fakultativprotokolls darstellen.⁶⁴ Er weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass Asylsuchende nicht in einer haftähnlichen Umgebung untergebracht sein sollten, und empfiehlt, dass die Asylzentren periodisch von unabhängigen Mechanismen, darunter die NKVF, besucht werden sollten.**

VI. Stationäre therapeutische Massnahmen und Verwahrung

Rechtlicher Rahmen

147. Aufgrund von Artikel 59 des Strafgesetzbuchs kann das Gericht eine stationäre Behandlung von psychischen Störungen anordnen, wenn der Täter, der ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat, «psychisch schwer gestört» ist und die Tat mit seiner psychischen Störung in Zusammenhang steht (Art. 59 Abs. 1 Bst. a StGB) und wenn zu erwarten ist, dadurch lasse sich der Gefahr weiterer mit seiner psychischen Störung in Zusammenhang stehender Taten begegnen (Art. 59 Abs. 1 Bst. b StGB).

148. Die therapeutische Massnahme wird vom Gericht aufgrund eines psychiatrischen Gutachtens angeordnet (Art. 56 Abs. 3 StGB). Dieses nimmt Stellung zur Notwendigkeit

ausländerrechtlichen Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4. Die NKVF legt dabei ein besonderes Augenmerk auf die Betreuung und den Zustand der betroffenen Person am Flughafen, die Bodenorganisation am Flughafen, den Flug, die Ankunft am Zielflughafen und die Übergabe der Betroffenen an die Behörden des Zielstaats. Sie hält ihre Beobachtungen und Empfehlungen in einem jährlichen Synthesebericht zuhanden der für den Wegweisungsvollzug zuständigen Behörde fest. Die Konkordatsanstalt Frambois ist bestimmt für Personen, bei denen eine Rückführung der Vollzugsstufe 4 angeordnet wurde, die Einrichtung Favra für Personen, die von einer Rückführung der Vollzugsstufe 3 betroffen sind.

⁶⁴ Siehe die Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, «Asylsuchende im öffentlichen Raum» (Rechtsgutachten, erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus), Februar 2017; <https://www.ekr.admin.ch/publikationen/d107/1311.html>

und zu den Erfolgsaussichten einer Behandlung und enthält eine Prognose zur Wahrscheinlichkeit, dass der Täter weitere Straftaten begeht.

149. Die stationäre Behandlung erfolgt in einer «geeigneten psychiatrischen Einrichtung oder einer Massnahmenvollzugseinrichtung» (Art. 59 Abs. 2) oder in einer Strafanstalt, «sofern die nötige therapeutische Behandlung durch Fachpersonal gewährleistet ist» (Art. 59 Abs. 3). Der mit einer therapeutischen Massnahme verbundene Freiheitsentzug ist auf 5 Jahre begrenzt und kann verlängert werden.⁶⁵

150. Gemäss Artikel 64 des Strafgesetzbuchs ordnet das Gericht bei Personen, die bestimmte im Gesetz aufgeführte Straftaten begangen haben (Mord, vorsätzliche Tötung, Vergewaltigung, Geiselnahme usw.), die Verwahrung an, wenn zu erwarten ist, dass sie aufgrund ihrer «Persönlichkeitsmerkmale» oder «einer anhaltenden oder langdauernden psychischen Störung von erheblicher Schwere, mit der die Tat in Zusammenhang stand», weitere Taten dieser Art begeht und die Anordnung einer Massnahme nach Artikel 59 keinen Erfolg verspricht.

151. Die Verwahrung wird auf unbestimmte Zeit angeordnet.

152. Diese Massnahmen (nach Art. 59 und 64) können sowohl bei Tätern, die als schuldunfähig angesehen werden, wie auch bei als voll schuldfähig geltenden Tätern angeordnet werden.

153. Personen, die bestimmte, in Artikel 64 Absatz 1^{bis} des Strafgesetzbuchs genannte schwere Verbrechen begangen haben, können lebenslänglich verwahrt werden, wenn bei ihnen eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie erneut eines dieser Verbrechen begehen, und sie als dauerhaft nicht therapierbar eingestuft werden.

154. Die Rückfallwahrscheinlichkeit wird aufgrund von psychiatrischen Gutachten und einer darin gestellten Gefährlichkeitsprognose bestimmt.

155. Vorgesehen ist eine periodische Überprüfung der Verwahrungsgründe, bei der mit einem psychiatrischen Gutachten bestimmt wird, ob die Persönlichkeitsmerkmale der inhaftierten Person oder ihre Gefährlichkeit sich seit der letzten Prüfung verändert haben und ob die Bevölkerung weiterhin geschützt werden muss. Während die Anordnung der ordentlichen Verwahrung erstmals nach zwei Jahren und danach jedes Jahr überprüft wird⁶⁶, ist bei der lebenslänglichen Verwahrung, deren Aufhebung nur in Betracht kommt, wenn «neue, wissenschaftliche Erkenntnisse» vorliegen (Art. 123a Abs. 2 BV), keine Neubeurteilung vorgesehen.

156. **Bezüglich Artikel 64 Absatz 1^{bis} StGB:**

157. **Erinnert der SPT daran, dass eine lebenslängliche Haftstrafe nur dann mit Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention⁶⁷ vereinbar ist, wenn zugleich eine wirkliche Aussicht auf Entlassung und die Möglichkeit einer eingehenden Überprüfung bestehen⁶⁸.**

158. **Äussert der SPT ernsthafte Zweifel, ob es möglich ist, eine medizinische Prognose der lebenslänglichen Unheilbarkeit und der anhaltenden Gefährlichkeit in psychiatrischer, kriminologischer und sozialer Hinsicht zu stellen. Eine Vorhersage zum künftigen Verhalten eines Verurteilten ist an sich unzuverlässig, unsicher und mit einem hohen Fehlerrisiko behaftet. Bei einem lebenslänglichen Freiheitsentzug,**

⁶⁵ Der SPT war überrascht, dass keine umfassenden, desaggregierten Statistiken vorhanden waren, aus denen hervorging, wie viele therapeutische Massnahmen landesweit angeordnet wurden, und die es ermöglicht hätten, die Entwicklung und Tendenz abzuschätzen sowie bei Bedarf Mängel zu beheben oder zu verhindern. Von zahlreichen Beobachtern und in der wissenschaftlichen Literatur wurde jedoch berichtet, dass die Zahl der angeordneten stationären therapeutischen Massnahmen ständig zunehme, aber nicht entsprechend viele Therapieplätze in spezialisierten Einrichtungen zur Verfügung stünden. Die Zahl der zu einer stationären therapeutischen Massnahme Verurteilten, die in einer Strafanstalt untergebracht sind, soll im Zeitraum 2007–2014 von 186 auf 449 gestiegen sein.

⁶⁶ Und möglicherweise in eine therapeutische Massnahme nach Artikel 59 des Strafgesetzbuchs umgewandelt wird.

⁶⁷ Sowie mit Art. 9 des Pakts über bürgerliche und politische Rechte.

⁶⁸ Urteil des EGMR vom 9. Juli 2013, Vinter und andere gegen Vereinigtes Königreich.

der auf einer derart schwachen Grundlage beruht, stellt sich ernsthaft die Frage nach der Rechtmässigkeit.⁶⁹

159. Daher empfiehlt der SPT dem Vertragsstaat, Artikel 64 Absatz 1^{bis} mit Blick auf diese Bemerkungen zu überdenken und zu prüfen, ob er aufgehoben werden könnte.

Besuche vor Ort

160. Der SPT hat folgende Einrichtungen besucht, in der zu einer therapeutischen Massnahme oder einer Verwahrung verurteilte Personen untergebracht waren: die Justizvollzugsanstalt Pöschwies mit ihrer Spezialabteilung für die Betreuung von Verurteilten im Massnahmenvollzug nach Artikel 59 StGB; die Strafanstalt Bochuz (EPO), sowie die Klinik für Forensische Psychiatrie Rheinau (Kanton Zürich).⁷⁰

Justizvollzugsanstalt Pöschwies

161. 28 Eingewiesene befanden sich in stationärer Behandlung (Art. 59 StGB). Davon waren 18 in der Abteilung für stationäre Massnahmen nach Art. 59 und 10 im Normalvollzug.⁷¹

162. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in stationärer Behandlung bis zur Vollzugsöffnung lag bei 5 Jahren.

163. In der Spezialabteilung sorgte ein gut dotiertes, qualifiziertes Team⁷² für eine individuelle Betreuung mit einem breiten Therapieangebot und vielfältigen Möglichkeiten zur psychosozialen Rehabilitation, einschliesslich obligatorischer Arbeit. Die Psychologinnen und Psychologen sowie die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter dieser Abteilung übernahmen auch die Betreuung der aufgrund von Artikel 59 Eingewiesenen im Normalvollzug.

164. 28 Eingewiesene waren verwahrt (Art. 64 StGB). Eine Person befand sich in lebenslänglicher Verwahrung (Art. 64 Abs. 1^{bis} StGB). Viele von ihnen waren ältere Menschen. Einige hatten keine psychischen Störungen. Andere wiederum waren psychisch schwer gestört und waren entweder für unheilbar erklärt worden oder hatten eine gescheiterte Massnahme nach Artikel 59 hinter sich.

165. Die Verwahrten wurden vom Gesundheitsdienst der Anstalt versorgt, erhielten jedoch keine spezielle Betreuung.

166. Aus Gesprächen mit den Personen im Massnahmenvollzug ging hervor, dass ihnen die Ungewissheit hinsichtlich der Massnahmendauer und der an sie gestellten Erwartungen am meisten Mühe bereitete.⁷³

⁶⁹ Die lebenslängliche Verwahrung wurde denn auch nur viermal angeordnet und vom Bundesgericht dreimal aufgehoben, weil in den strafrechtlichen Gutachten ein ausdrücklicher Hinweis auf die Unheilbarkeit fehlte. Der vierte Fall wurde von der Rekursinstanz nicht geprüft, weil der Verurteilte keine Berufung eingelegt hatte.

⁷⁰ [Fussnotentext fehlt (Anm. des Übersetzers)]

⁷¹ Sie warteten entweder auf die Aufnahme in die Spezialabteilung, befanden sich nach einem Verstoss gegen das interne Reglement im Time-out oder warteten nach abgeschlossener Behandlung auf ihre Verlegung, oder es fehlte die Indikation für die Betreuung.

⁷² 25 Fachpersonen:

12 vom PPD des kantonalen Amtes (Abteilung für Behandlungen nach Art. 59 StGB): leitender Psychologe, 4 Psychologinnen/Psychologen, 2 psychiatrische Pflegefachpersonen, 6 Mitarbeitende; 13 unterstanden der Anstaltsverwaltung: 2 Sozialarbeiter/-innen, 2 Vollzugsangestellte mit einer Ausbildung in Sozialer Arbeit, 8 weitere Mitarbeitende.
Für die psychiatrische (einmal wöchentlich) und die allgemeinärztliche Sprechstunde war der Gesundheitsdienst der Anstalt zuständig.

⁷³ Ein ursprünglich zu einer 11-jährigen Gefängnisstrafe Verurteilter war seit 24 Jahren eingesperrt. Nach Verbüsung der Strafe war er aufgrund von psychiatrischen Gutachten gemäss Art. 64 verwahrt worden. Bei den periodischen Überprüfungen sei ihm, wie er sagte, vorgeworfen worden, «sich nicht richtig helfen zu lassen», doch hätte es in den Gefängnissen, in denen er gewesen sei, «keine

Strafanstalt Bochuz (Etablissements de la plaine de l'Orbe)

167. 22 Eingewiesene befanden sich in stationärer Behandlung (Art. 59 StGB). Davon waren 8 Personen auf der psychiatrischen Station, 13 Personen im Normalvollzug und eine Person aus Sicherheitsgründen in strenger Isolation untergebracht.

168. 6 der Eingewiesenen waren verwahrt (Art. 64). Einer von ihnen war ursprünglich zu einer 3-jährigen Gefängnisstrafe verurteilt worden und seit 18 Jahren eingesperrt. Die psychiatrischen Gutachten hatten zum Schluss geführt, dass keine psychischen Störungen vorhanden seien, und die Verwahrung war aufgrund des angenommenen Rückfallrisikos von Jahr zu Jahr verlängert worden.

169. Die psychiatrische Station verfügte über angenehme, gut unterhaltene Räume⁷⁴. Das Personal war rund um die Uhr anwesend⁷⁵ und es bestand ein offenes Regime innerhalb der Umfassungsmauern⁷⁶. Das Betreuungsangebot war vielfältig, wobei Gruppenaktivitäten im Vordergrund standen. Die Einnahme der Medikamente war obligatorisch.

170. Die psychiatrische Betreuung⁷⁷ beschränkte sich auf eine monatliche, die psychologische Betreuung auf eine zweiwöchentliche Sprechstunde.

Psychiatrische Klinik Rheinau⁷⁸

171. Die Klinik verfügte über 92 Betten⁷⁹ für Männer, Frauen, und Jugendliche. Es handelte sich vorwiegend um Patientinnen und Patienten⁸⁰, welche sich im stationären Massnahmenvollzug⁸¹ befanden, aber auch um psychisch dekompenzierte Gefangene (Untersuchungshäftlinge oder Verurteilte). Am Tag des Besuchs waren 88 Patientinnen und Patienten untergebracht, darunter ein Jugendlicher⁸² im Alter von 17 Jahren und ein Dutzend Frauen. 81 Personen befanden sich im Massnahmenvollzug⁸³ nach Artikel 59 (32 nach Art. 59 Abs. 3 und 49 nach Abs. 59 Abs. 1) und 7 Personen waren Strafgefangene, die aufgrund einer psychischen Krise aufgenommen wurden⁸⁴ (hiervon wurde eine Person am Vorabend notfallmässig vom Gefängnis in die Einrichtung verlegt⁸⁵).

172. Die Einweisung von Patientinnen und Patienten im Massnahmenvollzug wurde vom kantonalen Amt für Strafvollzug (mit Zustimmung des Chefarztes) angeordnet. Die Überprüfung erfolgte nach entsprechendem Verfahren.

therapeutische Betreuung, sondern nur Beruhigungsmittel» gegeben. Dennoch war er seit 5 Jahren im Massnahmenvollzug nach Art. 59 und hoffte, in eine offenere Einrichtung zu kommen. «Ich hatte Glück. Eine psychiatrische Gutachterin hat, statt einfach die Massnahme zu verlängern, ohne genauer hinzuschauen, mein Dossier studiert und ist zu einem anderen Schluss gekommen.»

⁷⁴ 8 Einzelzellen mit Gegensprechanlage und 1 Krankenzelle; ein gut ausgestatteter Ergotherapieaum, ein Essraum und ein Freizeitraum.

⁷⁵ 2 Pflegefachpersonen und 2 Vollzugsangestellte.

⁷⁶ Von 7.30 bis 11 Uhr und von 13.30 bis 17 Uhr.

⁷⁷ Das Team wurde von den HUV zur Verfügung gestellt.

⁷⁸ Der Besuch konzentrierte sich auf forensische Patientinnen und Patienten im Massnahmenvollzug.

⁷⁹ 27 Betten im Sicherheitsbereich (die Delegation hat eine der drei Sicherheitsstationen besucht), 65 Betten im halboffenen und 13 im offenen Bereich.

⁸⁰ Vorwiegend Patientinnen und Patienten mit schizophrener Psychose; Patientinnen und Patienten mit Persönlichkeitsstörungen sowie Sexualstraftäter/-innen wurden eher in Strafanstalten eingewiesen.

⁸¹ Aufgrund von Artikel 59 des Strafgesetzbuchs.

⁸² Der Jugendliche war als Beschuldigter aufgrund von Artikel 5 des Jugendstrafgesetzes eingewiesen worden und befand sich seit 9 Monaten in der Klinik. Nachdem sich sein Zustand gebessert hatte, wartete er auf die Verlegung in die psychiatrische Klinik Basel.

⁸³ Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in der Sicherheitsabteilung betrug 9 Monate, in der halboffenen Abteilung 4 Jahre.

⁸⁴ Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer reichte von 10 Tagen bis zu 4 Monaten bei akuten Krisen.

⁸⁵ Er wurde bereits im Gesundheitsdienst stationär betreut und galt als sehr gefährlich (Fremdgefährdung). Er befand sich in einem Isolierzimmer (ohne Fixierung) und die Tür durfte nur im Beisein von Polizisten geöffnet werden. Medikamente und Nahrung erhielt er über eine Durchreiche.

173. Für die Einweisung von Gefangenen (Untersuchungshäftlinge oder Verurteilte), die sich in einer Krise befanden, wurden nicht die Bestimmungen des Zivilgesetzbuchs über die fürsorgliche Unterbringung angewendet. Im Einvernehmen mit dem Gefängnisarzt und dem Chefarzt der Klinik traf die zuständige Justizbehörde (Gericht oder kantonales Amt für Strafvollzug) einen administrativen Verlegungsentscheid.

174. Die Räumlichkeiten⁸⁶ und die Ausstattung waren in einem ausgezeichneten Zustand. Das ausreichend vorhandene Personal war hochqualifiziert. Es gab ein breites Therapieangebot und vielfältige Möglichkeiten zur psychosozialen Rehabilitation. Die medizinischen Dossiers waren gut geführt und die administrativen und forensischen Verfahren wurden streng eingehalten⁸⁷.

175. Der SPT möchte zunächst hervorheben, dass psychisch gestörte Insassinnen und Insassen⁸⁸ unter allen Umständen von einem ausreichend dotierten Team von Fachpersonen betreut werden müssen, damit sie die erforderliche Unterstützung und gesundheitliche Versorgung erhalten. Dies in einer geeigneten Umgebung, d. h. in einer spezialisierten Abteilung einer Gesundheitseinrichtung oder Strafanstalt.

176. Der SPT hat mit Zufriedenheit von der in den spezialisierten Abteilungen geleisteten Arbeit für die Verurteilten im stationären therapeutischen Massnahmenvollzug (Art. 59 StGB), die in einer Strafanstalt oder Gesundheitseinrichtung betreut wurden, Kenntnis genommen. Er bedauert jedoch, dass sich die zu einer therapeutischen Massnahme Verurteilten allzu oft im Normallvollzug befinden, ohne Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung zu erhalten, auf die sie Anspruch hätten. Denn damit liesse sich die Entwicklung und Verbesserung ihres Gesundheitszustands beschleunigen, was Voraussetzung für die Aussicht auf Entlassung ist.

177. Der SPT fordert den Vertragsstaat auf, die Zahl der in geeigneten Einrichtungen verfügbaren Betreuungsplätze für die zu einer therapeutischen Massnahme Verurteilten zu erhöhen und möchte über die diesbezüglichen Entscheidungen informiert werden.

178. Der SPT möchte den Vertragsstaat auf die Situation der Verwahrten (Art. 64 StGB) aufmerksam machen. Viele von ihnen leiden an schweren psychischen Störungen und wurden für schuldunfähig erklärt. Sie befinden sich im Normalvollzug, manchmal in der Sicherheitsabteilung, wo sie längere Zeit in Isolationshaft verbringen. Sie werden nur vom Gesundheitsdienst des Gefängnisses betreut. Daher kann sich ihr Zustand gar nicht günstig entwickeln und ihre Entlassung wird zwangsläufig zu einem unerreichbaren Ziel.

179. Mit Blick auf die Nelson-Mandela-Regel Nr. 109 Abs. 1⁸⁹ vertritt der SPT die Auffassung, dass der Vertragsstaat die Situation der Verwahrten eingehend überprüfen und die Gesetzgebung sowie die institutionellen Lösungen entsprechend anpassen sollte.

180. Der SPT war besonders besorgt über eine der Schlussfolgerungen der von der NKVF in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Studie.⁹⁰ Darin wird hervorgehoben, dass Urteile, mit denen therapeutische Massnahmen verlängert werden, nur summarisch begründet würden und sich meist auf eine Zusammenfassung der Therapieberichte beschränkten, ohne sich mit der Verhältnismässigkeit der Massnahmenverlängerung

⁸⁶ Die Räumlichkeiten waren aussen durch eine Aufsichtsperson gesichert und videoüberwacht (Gemeinschaftsräume, 5 von 8 Zimmern, Isolierzimmer); es gab ein «Reporting» an die Pflegestation.

⁸⁷ Einschliesslich der Isolierung und Fixierung.

⁸⁸ Alle Kategorien: Untersuchungshäftlinge, Verurteilte, Personen im Massnahmenvollzug nach Art. 59 und Verwahrte, Akut- und Chronischkranke.

⁸⁹ «Personen, die für schuldunfähig befunden werden oder bei denen später schwere psychische Behinderungen und/oder Erkrankungen diagnostiziert wurden und deren Zustand durch einen Verbleib in der Vollzugsanstalt verschlimmert würde, dürfen nicht in Vollzugsanstalten untergebracht werden. Es sind Vorkehrungen für ihre möglichst rasche Verlegung in psychiatrische Einrichtungen zu treffen.»

⁹⁰ Weber/Schaub/Bumann/Sacher, Anordnung und Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen gemäss Art. 59 StGB mit Fokus auf geschlossene Strafanstalten bzw. geschlossene Massnahmen-einrichtungen, Studie zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter, Mai 2016.

auseinanderzusetzen. Stattdessen werde einfach der Antrag der Vollzugsbehörde auf Verlängerung der Massnahme angenommen.

181. **Der SPT empfiehlt, dass sich die Weiterführung einer therapeutischen Massnahme auf eine eingehende Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit stützt, wobei die Therapiefortschritte der Betroffenen gebührend zu berücksichtigen sind. Der SPT empfiehlt zudem, dass die Eingewiesenen für die Zwecke des Verfahrens vor der Weiterführung der Massnahme stets von der zuständigen kantonalen Behörde angehört und anwaltlich vertreten werden.**

182. **Dieselbe Empfehlung gilt für die Überprüfung von Verwahrungen.**

183. Den zu einer therapeutischen Massnahme Verurteilten konnte eine medikamentöse Behandlung aufgezwungen werden.

184. **Der SPT ist grundsätzlich und in Übereinstimmung mit dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch der Auffassung, dass eine medikamentöse Behandlung nur unter ausserordentlichen Umständen⁹¹, auf freiwilliger Basis angewendet werden darf und ordnungsgemäss zu dokumentieren ist.**

185. **Nach Ansicht des SPT besteht aufgrund des Äquivalenzprinzips kein Grund, sich bei inhaftierten Personen, einschliesslich der zu einer therapeutischen Massnahme Verurteilten, über diese kumulativ geltenden Bedingungen hinwegzusetzen.**

186. Gefangene (Untersuchungshäftlinge und Verurteilte), die einer psychiatrischen Behandlung bedurften, wurden nicht aufgrund der Bestimmungen zur fürsorglichen Unterbringung (Art. 426 ff. des Zivilgesetzbuchs) in die psychiatrischen Abteilungen eingewiesen, sondern aufgrund eines Verlegungsentscheids der zuständigen Behörde (Staatsanwaltschaft oder kantonales Amt für Strafvollzug), wobei die Zustimmung der Betroffenen nicht in die Erwägungen einbezogen wurde.

187. **Nach Ansicht des SPT könnten die Bestimmungen des ZGB zur Behandlung ohne Zustimmung sinngemäss auch auf Personen im therapeutischen Massnahmenvollzug angewendet werden.⁹² Der SPT wäre an einer diesbezüglichen Stellungnahme des Vertragsstaats sehr interessiert.**

VII. Weitere Fragen

1. An Privatunternehmen delegierte Tätigkeiten

188. Die Delegation des SPT konnte bei ihrem Besuch feststellen, dass einige Aufgaben, die normalerweise von Angehörigen der Polizei oder von Vollzugsangestellten wahrgenommen werden, an private Sicherheitsunternehmen delegiert worden waren.⁹³ Auch die Betreuung von Asylsuchenden war in vielen Bundeszentren an private Unternehmen delegiert.⁹⁴

⁹¹ Wenn das Leben der betroffenen Person oder die körperliche Integrität Dritter gefährdet ist, wenn die betroffene Person urteilsunfähig ist, wenn eine solche Massnahme verhältnismässig ist – was nahelegt, dass sie unbedingt notwendig ist – und keine weniger einschneidende Massnahme zur Verfügung steht (Art. 434 ZGB).

⁹² Siehe auch die Standards des CPT, CPT/Inf (2017)6
<https://rm.coe.int/16807001c3>

⁹³ Die Firma Securitas war u. a. zuständig für Gefangenentransporte und die tägliche Betreuung der Inhaftierten auf den Lausanner Polizeiposten (Aufsicht, Spaziergänge, Verteilung von Medikamenten usw.).

⁹⁴ Im Juni 1991 veröffentlichte das frühere Bundesamt für Flüchtlinge (heute Staatssekretariat für Migration) eine Ausschreibung für die Betreuung von Asylsuchenden im ehemaligen Empfangszentrum Kreuzlingen. Im August 1991 erhielt die Firma ORS den Betreuungsauftrag. Auch in den folgenden Jahren wurde die Firma ORS mit der Betreuung von Asylsuchenden in zahlreichen Unterkünften des Bundes betraut.

Siehe <https://www.ors.ch/de-CH/Migration-Integration/Bund>

189. Der SPT macht sich daher Gedanken, ob solche im Vertragsverhältnis tätigen Angestellten von Privatunternehmen über eine entsprechende Ausbildung verfügen, um hoheitliche Aufgaben, die mit Gewaltanwendung verbunden sein können, zu übernehmen. Zudem ist er bezüglich der damit verbundenen Verantwortlichkeiten besorgt.

190. Der SPT erinnert daran, dass auch in Fällen, in denen die Betreuung oder der Transport von Gefangenen vertraglich privaten Akteuren übertragen oder sonst wie an sie delegiert wurden, die aus dem Fakultativprotokoll entstehenden Verpflichtungen für den Vertragsstaat nach wie vor gelten. Somit ist dieser weiterhin verantwortlich für jede Verletzung des Fakultativprotokolls, welche sich gegen Personen richtet, denen auf seine Veranlassung oder mit seiner ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung die Freiheit entzogen wurde.

2. Gesundheitskosten der Gefangenen

191. Der SPT nahm besorgt zur Kenntnis, dass einige lateinische⁹⁵ und Deutschschweizer Kantone eine substanzielle Beteiligung der Gefangenen an ihren Gesundheitskosten in Erwägung zogen.⁹⁶

192. Die in den Strafanstalten tätigen Ärztinnen und Ärzte, welche der SPT getroffen hat, verwiesen auf die kontraproduktive Wirkung einer solchen Massnahme. Diese könne den Präventions- und Therapiebemühungen in den Anstalten zuwiderlaufen, wenn die Gefangenen deshalb die Betreuung ablehnen würden.

193. Zudem erfuhr der SPT von Fällen, in denen die erforderliche Betreuung dadurch beeinträchtigt wurde, dass das kantonale Amt für Strafvollzug einen Kostenvorschuss nicht bewilligte.

194. Der Zugang der inhaftierten Personen zur Gesundheitsversorgung ist von grosser Bedeutung für die individuelle und öffentliche Gesundheit, insbesondere auch aufgrund der Übersterblichkeit bei Bevölkerungsgruppen in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen und/oder in der Migration.⁹⁷ Die Gesundheitsversorgung ist umso leichter zugänglich, wenn ihre Unentgeltlichkeit gewährleistet ist.

195. Der SPT erinnert an die Bedeutung der Gesundheit als Grundrecht und als Faktor der sozialen Wiedereingliederung.

196. Der SPT wünscht vom Vertragsstaat weitere Informationen zu diesem Thema und fordert ihn auf, sicherzustellen, dass die Insassinnen und Insassen von Strafanstalten landesweit kostenlosen Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu den notwendigen Dienstleistungen haben.⁹⁸

VIII. Weiteres Vorgehen

197. Der Unterausschuss wünscht eine Stellungnahme innerhalb von sechs Monaten nach Übermittlung dieses Berichts an die ständige Mission der Schweiz. Darin soll der Vertragsstaat zu allen in dem Bericht formulierten Empfehlungen und Auskunftsersuchen Stellung nehmen und darüber informieren, welche Massnahmen bereits getroffen wurden oder vorgesehen sind (mit einem Zeitplan für die Durchführung), um den Empfehlungen nachzukommen.

198. Artikel 15 des Fakultativprotokolls verbietet jede Art von Sanktionen oder Repressalien – von wem sie auch ausgehen –, welche sich gegen Personen richten, die mit dem Unterausschuss im Kontakt standen oder in Kontakt zu treten versuchten. Der

⁹⁵ Beschluss des Konkordats der lateinischen Schweiz vom 8. November 2018 über die Beteiligung der Gefangenen an den Gesundheitskosten.

⁹⁶ Wegen des Anstiegs der Gesundheitskosten im Strafvollzug und aufgrund der Gleichwertigkeit der Gesundheitsleistungen in der Allgemeinbevölkerung (Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sowie in der Schweiz wohnhafte Personen), die obligatorisch krankenversichert ist.

⁹⁷ Infektionskrankheiten (Hepatitis, HIV, STI, Tuberkulose ...), Sucht- und psychische Erkrankungen.

⁹⁸ Gemäss Art. 24 Abs. 1 der Nelson-Mandela-Regeln.

Unterausschuss erinnert die Schweiz an ihre Verpflichtung, solche Sanktionen oder Repressalien zu verhindern, und bittet sie, in ihrer Stellungnahme über die Massnahmen, die sie zur Erfüllung dieser Verpflichtung getroffen hat, ausführlich zu berichten.

199. Der Unterausschuss erinnert daran, dass die Verhütung von Folter und Misshandlungen für den Vertragsstaat eine fortwährende Verpflichtung von grosser Tragweite ist. Er fordert daher den Vertragsstaat auf, ihn über sämtliche gesetzgeberischen, reglementarischen und politischen Massnahmen sowie alle relevanten neuen Tatsachen zu informieren, die mit der Behandlung der Personen im Freiheitsentzug und dem nationalen Präventionsmechanismus in Zusammenhang stehen.

200. Nach Ansicht des Unterausschusses sind sein Besuch und der vorliegende Bericht Teil eines ständigen Dialogs. Gerne unterstützt er die Schweiz bei der Erfüllung ihrer aus dem Fakultativprotokoll entstehenden Verpflichtungen, indem er ihr weiter beratend zur Seite steht und technische Unterstützung gewährt, um das gemeinsame Ziel, der Verhütung von Folter und Misshandlungen in Einrichtungen des Freiheitsentzugs, zu erreichen. Der effizienteste Weg zur Fortsetzung des Dialogs wäre nach seiner Einschätzung ein Treffen zwischen dem Unterausschuss und den für die Umsetzung seiner Empfehlungen zuständigen nationalen Behörden innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Stellungnahme zum vorliegenden Bericht, wie dies in Artikel 12 Buchstabe d des Fakultativprotokolls vorgesehen ist.

Anhang I

Liste der Regierungsmitglieder und anderen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, mit denen sich der SPT getroffen hat

1. Behörden

Bundesamt für Justiz (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement):

- Bernardo Stadelmann, Vizedirektor des BJ und Leiter des Direktionsbereichs Strafrecht
- Ronald Gramigna, Chef Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug
- Béatrice Kalbermatter, Stv. Chefin Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug, verantwortlich für den Jugendbereich
- Aimée Zermatten, Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug
- Alain Chablais, Chef Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz und Prozessbevollmächtigter der Schweizerischen Regierung (Vertretung der Schweiz vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Ausschuss gegen Folter)
- Folco Galli, Informationschef

Staatssekretariat für Migration (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement):

- Beat Perler, Chef Rückkehrgrundlagen und Rückkehrhilfe

Politische Direktion (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten):

- Sandra Lendenmann, Chefin Sektion Menschenrechtspolitik, Abteilung Menschliche Sicherheit AMS

Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter:

- Marie-Pierre de Montmollin, Richterin, Kanton Neuenburg

Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD):

- Alain Hofer, Stv. Generalsekretär KKJPD

Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV):

- Patrick Cotti, Direktor SKJV
- Blaise Péquignot, Mitglied des Stiftungsrats des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) und Generalsekretär der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD)

Bundesanwaltschaft:

- Michael Lauber, Bundesanwalt
- Julie Noto, Verantwortliche Bereich Terrorismus

2. Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

- Alberto Achermann, Präsident
- Sandra Imhof, Geschäftsführerin
- Daniel Bolomey
- Alexandra Kossin
- Philippe Gutmann
- Giorgio Battaglioni
- Leo Näf
- Deliad Cinno
- Ursula Klopstein
- Nadja Künzle
- David Wagen-Magnon

3. Nichtregierungsorganisationen

- Roger Staub, Stiftung Pro Mente Sana
- Käthi Hermann, Stiftung Pro Mente Sana
- Valentina Darbellay, Terre des Hommes (Sektion Lausanne)
- Sarah Frehner, Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
- Muriel Trummer, Amnesty International
- Dominique Joris, Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter (ACAT-Schweiz)
- Manuela Ernst, Schweizerisches Rotes Kreuz, Sektion Bern
- Verbund «Support for Torture Victims»

Anhang II

Vom SPT besuchte Orte des Freiheitsentzugs

Kanton Bern

- Regionalgefängnis Bern
- Polizeiwache Waisenhaus
- Polizeiwache Bahnhof Bern

Kanton Zürich

- Flughafengefängnis Zürich
- Flughafengefängnis Zürich (Abteilung ausländerrechtliche Administrativhaft)
- Justizvollzugsanstalt Pöschwies
- Gefängnis Zürich
- Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (Klinik Rheinau)
- Kantonales Polizeigefängnis

Kanton Genf

- Etablissement fermé de Favra
- Etablissement concordataire de Frambois
- Police de la sécurité internationale (PSI)
- PSI-SARA
- Centre de transit aéroportuaire Genève « aile nord »
- Poste de police Cornavin
- Poste de police Pâquis
- Poste de police Carl Vogt (VHP)

Kanton Waadt

- Hôtel de Police, Lausanne (VHP)
- Centre de la Blécherette, Police cantonale (zone carcérale)
- Etablissements de la Plaine de l'Orbe (E.P.O.), Bochuz



Bern, 5. März 2021

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des Unterausschusses der Vereinten Nationen zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und Strafe (SPT) vom 26. Mai 2020 über dessen Besuch in der Schweiz vom 27. Januar bis 7. Februar 2019



Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

Abkürzungsverzeichnis

AG	Kanton Aargau
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20)
BBI	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGer	Bundesgericht
BG-NKVF	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (SR 150.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CAT	Ausschuss gegen Folter der Vereinten Nationen
E.	Erwägung(en)
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GE	Kanton Genf
GR	Kanton Graubünden
IRSG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1)
JVA	Justizvollzugsanstalt
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
SEM	Staatssekretariat für Migration
SG	Kanton St. Gallen
SKJV	Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug
SPT	Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und Strafe
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
TG	Kanton Thurgau
UNHCR	Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge
VD	Kanton Waadt
VS	Kanton Wallis
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZH	Kanton Zürich

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen	5
2	Zusammenarbeit	5
3	Der nationale Präventionsmechanismus	6
3.1	Ausgestaltung und Unabhängigkeit	6
3.2	Budget und finanzielle Mittel.....	7
3.3	Mitglieder und Geschäftsstelle.....	8
4	Rechtlicher und institutioneller Rahmen	9
4.1	Bundeskompetenz für das Strafprozessrecht und die Rechtsgarantien	9
4.1.1	Definition und Straftatbestand der Folter	9
4.1.2	Grundlegende Garantien	10
4.1.3	Beschwerdemechanismen (intern und extern).....	11
5	Besuche an Orten des Freiheitsentzugs	12
5.1	Überblick über die Situation in den Haftanstalten	12
5.2	Polizeiliche Hafteinrichtungen.....	12
5.2.1	Misshandlungsvorwürfe.....	12
5.2.2	Grundlegende Garantien	13
5.2.3	Materielle Bedingungen.....	14
5.2.4	Ärztliche Untersuchung	15
5.3	Strafanstalten	16
5.3.1	Strafvollzugsanstalten	16
5.3.1.1	Lebensbedingungen in Haft.....	16
5.3.1.2	Kontakte zur Aussenwelt	16
5.3.1.3	Sicherheitsabteilungen	17
5.3.1.4	Disziplin	17
5.3.1.5	Personen im therapeutischen Massnahmenvollzug (Art. 59 StGB)...	18
5.3.2	Gemischte Einrichtungen für Strafvollzug und Untersuchungshaft	19
5.3.2.1	Materielle Bedingungen.....	19
5.3.2.2	Lebensbedingungen in Haft.....	19
5.3.3	Gesundheitsversorgung in den Strafanstalten	22
5.3.4	Einrichtungen für Administrativhaft (Ausschaffungszentren für Migrantinnen und Migranten): Konkordatsanstalt Frambois und geschlossene Einrichtung Favra (Kanton Genf).....	23
5.3.4.1	Garantien	23
5.3.4.2	Lebensbedingungen in Haft.....	24
5.3.4.3	Gesundheitsversorgung	24
5.3.4.4	Personal	24
5.3.5	Frage der zwangsweisen Rückführungen.....	25
5.3.6	Bundesasylzentren.....	26
6	Stationäre therapeutische Massnahmen und Verwahrung	27
6.1	Rechtlicher Rahmen.....	27
6.2	Besuche vor Ort: Psychiatrische Klinik Rheinau	27
7	Weitere Fragen	30

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

7.1	An Privatunternehmen delegierte Tätigkeiten	30
7.2	Gesundheitskosten der Gefangenen	30

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

1 Vorbemerkungen

Vom 27. Januar bis 7. Februar 2019 absolvierte eine Delegation des Unterausschusses der Vereinten Nationen zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und Strafe (SPT oder «Unterausschuss») ihren ersten Besuch in der Schweiz.

Am 26. Mai 2020 stellte der SPT der Schweiz auf vertraulicher Basis den Bericht über seinen Besuch zu (CAT/OP/CHE/ROSP/1/R.1). Der Unterausschuss bat die Schweiz, zu den Empfehlungen und Nachfragen des Berichts Stellung zu nehmen und darzulegen, welche Massnahmen bereits ergriffen worden oder vorgesehen sind.

Dem Bundesrat kommt die Ehre zu, dem Unterausschuss seine Stellungnahme zu unterbreiten. Sie folgt der Gliederung des Berichts des SPT. Entsprechend sind die Antworten nach Thema gruppiert. Sie beziehen sich auf eine oder mehrere Empfehlungen bzw. Nachfragen, die zu Beginn jeder Antwort wiedergegeben werden.

Der Bericht des SPT mit seinen Empfehlungen und die vorliegenden Antworten werden den Kantonen und der NKVF zur Kenntnisnahme zugestellt.

Der Bundesrat dankt dem Unterausschuss für dessen Bericht und Empfehlungen. Er freut sich, mit der vorliegenden Stellungnahme den konstruktiven Dialog mit dem SPT und die hervorragende Zusammenarbeit zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Schweiz und der Delegation des SPT während dessen Besuch im Winter 2019 fortzusetzen.

2 Zusammenarbeit

Ziffer 14: Der SPT empfiehlt, dass systematisch offizielle Statistiken für die einzelnen Kantone erstellt und später vom Bundesamt für Statistik zentral ausgewertet und veröffentlicht werden. Diese Statistiken sollten analysiert und allen beteiligten Akteuren zur Verfügung gestellt werden.

Das BFS erhebt die wesentlichen Daten bereits heute und veröffentlicht diese auf seiner Website. Die Kantone haben das Bedürfnis nach einer verbesserten Datenbasis erkannt und prüfen die Möglichkeit, zu diesem Zweck in Zusammenarbeit mit dem BFS ein Informationssystem für den Justizvollzug aufzubauen. Das Vorprojekt wurde letztes Jahr abgeschlossen, für dieses Jahr ist eine Machbarkeitsstudie geplant.

Insbesondere was die Statistiken zur stationären therapeutischen Massnahme nach Artikel 59 StGB und zur Verwahrung nach Artikel 64 StGB betrifft, erhebt das BFS Daten¹ und verschiedene Studien² geben Auskunft zur Entwicklung dieser Massnahmen.

¹ Siehe die verschiedenen Tabellen zum Massnahmenvollzug auf der Website des BFS: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/justizvollzug/inhaftierte-erwachsene.html> > Massnahmenvollzug.

² WEBER Jonas/SCHAUB Jann/BUMANN Corinna/SACHER Kevin, Anordnung und Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen gemäss Art. 59 StGB mit Fokus auf geschlossene Strafanstalten bzw. geschlossene Massnahmeneinrichtungen – Studie zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), 2015: https://www.krim.unibe.ch/unibe/portal/fak_rechtswis/d_dep_krim/inst_krim/content/e62772/e62774/e62778/e558121/Weber-Schaub-Bumann-Sacher_Studie_Art.-59_2016.05.31_ger.pdf; FREYTAG Thomas./ZERMATTEN Aimée H., Bedingte Entlassung aus dem Straf- versus Massnahmenvollzug: Sind die Praktiken gleich?, in: Fink D./Arnold J./Genillod-Villard F./Oberholzer N. (Hrsg.), Kriminalität, Strafrecht und Föderalismus / Criminalité, justice pénale et fédéralisme, Stämpfli, Bern 2019, S. 219 ff.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

In Bezug auf die Statistiken zu den Beschwerden muss erwähnt werden, dass die Zuständigkeit für die Behandlung von Beschwerden bei den jeweiligen Kantonen liegt; die Beschwerden werden folglich von den Kantonen erfasst. Es ist kein Mehrwert und keine Notwendigkeit für ein zentralisiertes System ersichtlich.

3 Der nationale Präventionsmechanismus

3.1 Ausgestaltung und Unabhängigkeit

Ziffer 24: Der Unterausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Angliederung der NKVF an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement aufzuheben, damit die NKVF institutionell und operationell völlig unabhängig arbeiten kann und dank ihrer Eigenständigkeit sämtliche Tätigkeiten und Funktionen getrennt vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ausüben kann.

Das BG-NKVF sieht vor, dass die NKVF ihre Aufgabe unabhängig erfüllt, sich selbst konstituiert und ihre Organisation und ihre Arbeitsmethoden in einer Geschäftsordnung regelt. Zudem schreibt das Gesetz vor, dass die NKVF über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen muss, die sie für ihre Arbeit benötigt, wobei sie hierfür über ein ständiges Sekretariat verfügen kann. Damit konkretisiert das Bundesgesetz zwei wesentliche Aspekte aus dem Fakultativprotokoll.

Die Frage nach der institutionellen Ausgestaltung der NKVF lässt das Gesetz offen. Vor dem Hintergrund, dass die innerstaatliche Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen weitgehend dem EJPD obliegt, erschien die administrative Zuordnung der NKVF zum EJPD als sinnvollste Lösung.

Die Frage nach der Unabhängigkeit hat das EJPD mit der NKVF in den letzten Jahren verschiedentlich diskutiert. Die administrative Zuordnung beim EJPD ermöglicht es der NKVF beispielsweise, bereits bestehende administrative und personelle Dienstleistungen entschädigungslos in Anspruch zu nehmen, was aus betriebswirtschaftlichen Gründen für die NKVF von Vorteil ist. Bei einer Unterbringung ausserhalb der Bundesverwaltung müsste die NKVF diese Kosten selbst übernehmen.

So hält die NKVF in ihrem letzten Tätigkeitsbericht³ auch fest, dass die NKVF keinen anderen von der Bundesverwaltung unabhängigen institutionellen Anschluss finden könne, solange auf nationaler Ebene keine nationale Menschenrechtsinstitution (NRMI) bestehe.

Das in Ziffer 19 erwähnte Gutachten vom 31. Juli 2017 über «Rechtliche Aspekte der Unabhängigkeit der NKVF» hält im Übrigen fest, dass die administrative Zuordnung der NKVF beim Generalsekretariat des EJPD nicht zu Problemen fehlerhafter Rechtsanwendung geführt hat. Das Generalsekretariat des EJPD hat in der Vergangenheit von Seiten der NKVF keine Hinweise darauf erhalten, dass die administrative Zuordnung zum EJPD deren inhaltliche Unabhängigkeit beeinträchtigt. Insofern sieht der Bundesrat keine Notwendigkeit, die aktuelle Zuordnung zu ändern.

³ NKVF, Tätigkeitsbericht 2019: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/de/data/Berichte/taetigkeitsberichte/taetigkeitsbericht-2019.pdf.download.pdf/taetigkeitsbericht-2019-d.pdf>.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

3.2 Budget und finanzielle Mittel

Ziffern 27 und 32: Der Unterausschuss empfiehlt somit dem Vertragsstaat, die NKVF mit einem eigenen, von dem des EJPD getrennten Budget auszustatten, damit sie finanzielle Autonomie und damit auch operationelle Unabhängigkeit geniesst.

Der Unterausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die NKVF mit einem angemessenen Budget auszustatten, um ihre operationelle Unabhängigkeit und die Erfüllung ihres Auftrags nach den Artikeln 17, 18, 19 und 20 des Protokolls zu gewährleisten. Dementsprechend fordert der Unterausschuss den Vertragsstaat auf, das Budget der NKVF zu überprüfen und dabei den von dieser geäusserten Bedürfnissen gebührend Rechnung zu tragen, damit es ihr möglich ist, ihr Jahresprogramm für die Besuche im gesamten Staatsgebiet angemessen umzusetzen; soweit nötig die Dienste von externen Expertinnen und Experten sowie von Dolmetscherinnen und Dolmetschern in verschiedenen Sprachen in Anspruch zu nehmen; ihre Kontrolltätigkeiten auszuüben; mit den Akteuren der Folterprävention partnerschaftlich zusammenzuarbeiten und alle logistischen Voraussetzungen für eine gut funktionierende Prävention zu erfüllen.

In der Botschaft des Bundesrates zum BG-NKVF wurde davon ausgegangen, dass die NKVF jährlich zwanzig bis dreissig Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs durchführen würde. Der Bundesrat schätzte die Kosten für die Durchführung solcher Besuche damals auf höchstens 184 000 Franken. Der NKVF wurde bei der Bildung ein ständiges Sekretariat mit insgesamt 130 Stellenprozenten zugeteilt und ihr Budget belief sich bis zum Jahr 2012 auf 360 000 Franken pro Jahr.

Das Budget der NKVF wurde in den Folgejahren aufgestockt. Die Aufstockungen erfolgten im Zusammenhang mit der Übernahme von neuen Aufgaben, wie dem ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring und der Übernahme von Kontrolltätigkeiten im Bereich der Bundesasylzentren oder im Rahmen des Projektes «Überprüfung der menschenrechtlichen Standards und Gesundheitsversorgungen in den Einrichtungen des Freiheitsentzugs». Heute verfügt das Sekretariat über 340 Stellenprocente (Stand 1.9.2020) und ein Globalbudget von insgesamt 960 600 Franken. Zusätzlich wird dem Sekretariat der NKVF durch das Generalsekretariat des EJPD eine Hochschulpraktikantin bzw. ein Hochschulpraktikant finanziert. Die Aufwände für Mietkosten und IT-Unterstützung werden der NKVF nicht in Rechnung gestellt. Bei einer Unterbringung ausserhalb der Bundesverwaltung müsste die NKVF diese Kosten aus ihrem vorhandenen Budget erbringen.

Die NKVF entscheidet selbstständig, wie sie die finanziellen Mittel einsetzen will und wie viele Besuche sie im Rahmen des Budgets durchführen kann. Seit der Einführung des Neuen Führungsmodells Bund (NFB) muss das Budget der NKVF innerhalb des Globalbudgets des Generalsekretariats des EJPD geführt werden.

Die NKVF wurde bisher von sämtlichen Sparvorgaben ausgenommen, sie muss jedoch die finanzielle Planung so gestalten, dass der finanzielle Rahmen eingehalten wird. Letzteres gilt übrigens für alle Verwaltungseinheiten des Bundes. Es wurde mit der EFV abgeklärt, ob als Alternative zum Globalbudget des Generalsekretariats des EJPD, dem die NKVF administrativ zugeordnet ist, auch ein Einzelkredit nach Artikel 30a Absatz 5 des Finanzhaushaltsgesetzes⁴ eine Möglichkeit für eine grössere Autonomie wäre. Die EFV hat sich gegen die Schaf-

⁴ SR 611.0

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

fung eines Einzelkredits für die NKVF ausgesprochen. Ein solcher ist gemäss Artikel 30a Absatz 5 des Finanzhaushaltsgesetzes nur für bedeutende Einzelmassnahmen und Projekte vorgesehen.

2019 konnte die NKVF 23 Kontrollbesuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs durchführen. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass die NKVF und das Sekretariat heute über genügend finanzielle sowie personelle Ressourcen verfügen, um die gesetzlichen Aufgaben wahrzunehmen. Die NKVF verfügt über die nötige Flexibilität ihrer Mittelverwendung, ist dadurch aber auch verpflichtet, Prioritäten zu setzen.

3.3 Mitglieder und Geschäftsstelle

Ziffern 35, 39 und 40: Der Unterausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Arbeitsweise der Mitglieder der NKVF zu überprüfen, damit diese sich voll und ganz den Tätigkeiten des Mechanismus widmen können. Insbesondere sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, dass einige Mitglieder Vollzeit arbeiten und die erforderlichen Mittel für ihre Entlohnung bereitgestellt werden.

Der Unterausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Unabhängigkeit seines NPM (in Übereinstimmung mit Art. 18 Abs. 1 des Protokolls) und dessen Einsatzfähigkeit sicherzustellen, indem er den Personalbestand der Geschäftsstelle der NKVF deutlich erhöht und dafür sorgt, dass alle Mitarbeitenden der Geschäftsstelle ausschliesslich für sie arbeiten und ihr direkt unterstellt sind.

Allgemein vertritt der SPT die Auffassung, dass ein ständiges Sekretariat, das ausreichend dotiert und nur für die NKVF tätig ist, und Kommissionsmitglieder, die entsprechende Kapazitäten haben sowie sich vollzeitlich für den nationalen Präventionsmechanismus einsetzen können, besser in der Lage sind, eine wirksame operative Strategie festzulegen und umzusetzen.

Gemäss Artikel 7 Absätze 1 und 2 BG-NKVF ist die NKVF selbst für die Konstituierung, die Organisation und die Arbeitsmethoden zuständig. Das erlaubt der NKVF, sich auf die bestmögliche Aufgabenerfüllung auszurichten und die NKVF entscheidet selbstständig, wie sie die finanziellen Mittel einsetzen will. Die NKVF besteht aus zwölf Mitgliedern mit fachlichem Hintergrund in den Bereichen Menschenrechte, Justiz, Straf- und Massnahmenvollzug, Medizin, Psychiatrie und Polizei. Die Tätigkeit für die NKVF im Nebenamt erlaubt es ihnen, ihre Fachkenntnisse durch andere Tätigkeiten aufrecht zu erhalten. Die Mitglieder erhalten für ihren Einsatz eine Taggeldentschädigung. Das Gesetz sieht zudem vor, dass externe Fachleute, deren Erfahrung in bestimmten spezifischeren Bereichen benötigt wird, herbeigezogen werden können.

Die Stellenprozentage im Sekretariat der NKVF wurden in den letzten Jahren aufgestockt und heute verfügt das Sekretariat über 340 Stellenprozentage (Stand 1.9.2020).

Der Bundesrat ist der Meinung, dass sich die Organisation der NKVF bewährt hat, da sie der NKVF genügend Flexibilität bietet, um je nach Art der Kontrollbesuche die entsprechenden Mitglieder und Fachleute einzusetzen. Er ist der Meinung, dass sich das heutige Modell mit zwölf nebenamtlichen Mitgliedern bewährt hat.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

4 Rechtlicher und institutioneller Rahmen

4.1 Bundeskompetenz für das Strafprozessrecht und die Rechtsgarantien

4.1.1 Definition und Straftatbestand der Folter

Ziffer 43: Der SPT erinnert an die Empfehlungen des Ausschusses gegen Folter und des Menschenrechtsausschusses und empfiehlt dem Vertragsstaat, zur Umsetzung von Artikel 4 der Konvention in seinem Strafgesetz einen Tatbestand der Folter als Verbrechen einzuführen, der entsprechend Artikel 1 der Konvention definiert ist.

Wie der SPT zurecht in Erinnerung ruft, lautet Artikel 4 Absatz 1 der Konvention wie folgt: «Jeder Vertragsstaat trägt dafür Sorge, dass nach seinem Strafrecht alle Folterhandlungen als Straftaten gelten.» In Artikel 1 der Konvention wird der Begriff der Folter definiert. Als solche gilt unter anderem das Zufügen grosser körperlicher oder seelischer Schmerzen oder Leiden durch einen öffentlichen Dienst, zum Beispiel um von der Person oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine Tat zu bestrafen oder um sie einzuschüchtern. Von den Vertragsstaaten wird folglich nicht verlangt, spezifisch die Folter zu bestrafen, sondern die Handlungen, die durch die beiden Bestimmungen abgedeckt werden, was in der Schweiz der Fall ist.

Zunächst ist im Zusammenhang mit den Verbrechen gegen die Menschlichkeit festzuhalten, dass die Folter gemäss Artikel 264a StGB ausdrücklich bestraft wird. Denn nach Buchstabe f Absatz 1 dieser Bestimmung wird mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft, wer im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung einem unter seinem Gewahrsam oder seiner Kontrolle stehenden Menschen grosse Leiden oder eine schwere Schädigung des Körpers oder der physischen oder psychischen Gesundheit zufügt.

Die gemeinrechtlichen Strafbestimmungen sanktionieren die Beeinträchtigungen des Lebens, der physischen, sexuellen und psychischen Integrität sowie der Freiheit (Drohung, Nötigung, Freiheitsberaubung und Entführung), den Amtsmissbrauch und die Begünstigung. Handlungen zur Gefährdung des Lebens und der Gesundheit werden ebenfalls streng bestraft. Wer eine dieser Straftaten begeht, ist strafbar, einschliesslich Amtsträgern oder Behörden. Ferner sind die Anstiftung und die Gehilfenschaft strafbar (Art. 24 und 25 StGB) sowie der Versuch (Art. 22 StGB). Demnach können nicht nur die unmittelbaren Täterinnen und Täter der strafbaren Handlungen verfolgt werden, sondern zum Beispiel auch deren Vorgesetzte. Die Aussage des SPT, wonach «Folterhandlungen während der Festnahme oder des Polizeigewahrsams, während des Strafvollzugs oder bei einer anderen Form des Freiheitsentzugs [...] nicht unter Strafe» stehen, trifft folglich nicht zu.

Die Strafen für die genannten Straftaten sind verhältnismässig, abschreckend und stehen in einem ausgewogenen Verhältnis zu den anderen Strafen des Strafgesetzbuchs. Bei Konkurrenz mehrerer Straftaten kann das Höchstmass der schwersten Strafe um 1,5 multipliziert werden (Art. 49 StGB). Die Verjährungsfristen sind im Übrigen lang genug, damit die Strafbehörden ihre Arbeit unter Beachtung des Beschleunigungsgebots (Art. 5 StPO) ohne Druck erledigen können. Je nach Schwere der Straftat können die Fristen zwischen sieben und dreissig Jahren variieren. Bei der Revision des Allgemeinen Teils des StGB sind sie ausserdem verlängert worden. Die Verjährung tritt nicht mehr ein, wenn ein erstinstanzliches Urteil ergangen ist (Art. 97 StGB). Für Verbrechen gegen die Menschlichkeit gilt die Unverjährbarkeit (Art. 101 StGB).

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

Als weiterer Hinweis auf die Nulltoleranz der Schweiz gegenüber Folterhandlungen ist schliesslich zu erwähnen, dass Zwangsmittel, Gewaltanwendung, Drohungen, Versprechungen, Täuschungen und Mittel, welche die Denkfähigkeit oder die Willensfreiheit einer Person beeinträchtigen können, bei der Beweiserhebung untersagt sind (Art. 140 StPO). Beweise, die mittels solcher Methoden erhoben wurden, sind in keinem Fall verwertbar (Art. 141 Abs. 1 StPO).

Vor diesem Hintergrund ist die Aussage des SPT, wonach «nur Folterhandlungen strafbar [sind], die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen werden», falsch. In der Schweiz werden sämtliche Handlungen, die als Folter qualifiziert werden können, unabhängig vom Kontext der Begehung bestraft. Die Artikel 1 und 4 der Konvention fordern nicht, die Folter in einer spezifischen Bestimmung unter Strafe zu stellen. Folglich beachtet die Schweiz ihre Verpflichtungen aufgrund dieser beiden Bestimmungen.

4.1.2 Grundlegende Garantien

Ziffer 45: Der SPT fordert den Vertragsstaat auf, sicherzustellen, dass jede Person, der die Freiheit entzogen wird, ab Beginn des Freiheitsentzugs, d. h. ab dem Zeitpunkt, in dem ihr die Polizei die Bewegungsfreiheit entzieht, über alle grundlegenden Rechtsgarantien verfügt, nämlich das Recht auf Zugang zu einer Anwältin oder einem Anwalt, das Recht, ihre Angehörigen zu benachrichtigen, und das Recht auf eine unabhängige ärztliche Untersuchung (auch durch eine Ärztin oder einen Arzt ihrer Wahl).

Anders als es der SPT darlegt, wird der Zugang zu den Rechtsgarantien nicht erst ab Beginn der Einvernahme gewährt. Vielmehr ist er gemäss der Rechtsordnung bereits zum Zeitpunkt der vorläufigen Festnahme gewährleistet (Art. 219 StPO). Denn sobald ein Verdacht besteht, muss die Polizei die beschuldigte Person unverzüglich über ihr Recht auf Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts informieren (Art. 219 Abs. 1 StPO in Verbindung mit Art. 158 StPO). Die Strafprozessordnung enthält keinen Anhaltspunkt für eine Frist von drei Stunden, während der die verdächtige Person keinen Anspruch auf Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts hat.⁵ So geht die Schweizer Gesetzgebung weiter als die vom EGMR entwickelten Grundsätze, wonach der Zugang zu einer Anwältin oder einem Anwalt in der Regel ab der ersten Einvernahme der verdächtigten Person durch die Polizei gewährleistet werden muss.⁶ Spricht die festgenommene Person keine Amtssprache, ist es jedoch möglich, dass der Zugang zu den Rechtsgarantien nicht sofort gewährleistet werden kann (Notwendigkeit von übersetzten Informationen oder einem Dolmetscher oder einer Dolmetscherin).

Der rechtliche Rahmen gewährt der vorläufig festgenommenen oder in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft gesetzten Person auch das Recht, ihre Angehörigen sowie ihren Arbeitgeber oder die für sie zuständige ausländische Vertretung umgehend nach der Festnahme zu benachrichtigen (Art. 214 StPO).

Bezüglich der ärztlichen Untersuchung garantiert die schweizerische Rechtsordnung jeder angehaltenen Person einen Anspruch darauf, sich durch eine unabhängige Ärztin oder einen unabhängigen Arzt untersuchen zu lassen, und zwar vom Moment der Verhaftung an und je-

⁵ Art. 219 Abs. 5 StPO hält lediglich fest, dass die Verlängerung der vorläufigen Festnahme von Polizeiangehörigen angeordnet werden muss, die dazu vom Bund oder vom Kanton ermächtigt sind, wenn die vorläufig festgenommene Person länger als drei Stunden festgehalten werden soll.

⁶ Urteil des EGMR vom 27. November 2008, Salduz gegen Türkei, § 55

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

des Mal, wenn sie es verlangt. Soweit möglich wird bei der Wahl der Ärztin oder des Arztes den Wünschen der betroffenen Person Rechnung getragen; vorbehalten bleiben Fälle, in denen die gewünschte Ärztin oder der gewünschte Arzt unerreichbar ist oder ein offensichtliches Kollusionsrisiko besteht.⁷

Im Übrigen ist die Rechtsbelehrung in der Schweiz von grundlegender Bedeutung. Der Hinweis auf die Rechte ist nicht eine reine Ordnungsvorschrift, sondern gilt vielmehr als Gültigkeitsvorschrift. So sind nach Artikel 158 Absatz 2 StPO Beweismittel, die ohne diese Hinweise beschafft worden sind, unabhängig von der begangenen Straftat und deren Schwere schlicht und einfach unverwertbar.⁸

Ganz allgemein kann die beschuldigte Person die Rechtmässigkeit des Verfahrens überprüfen lassen, indem sie gegen die Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Polizei und der Staatsanwaltschaft Beschwerde bei der zuständigen Beschwerdeinstanz erhebt (Art. 393 ff StPO). Sie kann sich ferner in erster Instanz beim Gericht darüber beschweren, wie sie während des Verfahrens behandelt worden ist, und bei der nächsten Instanz Berufung einlegen (Art. 398 StPO). All diese Massnahmen bieten der beschuldigten Person Gewähr für ein faires Verfahren.

4.1.3 Beschwerdemechanismen (intern und extern)

Ziffern 47 und 48: Der Unterausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sicherzustellen, dass Mechanismen vorhanden sind, über welche Beschwerden wegen Handlungen oder Unterlassungen der Behörden, die für die Behandlung von inhaftierten Personen zuständig sind, eingereicht werden können. Solche Mechanismen sollten in allen Einrichtungen des Freiheitsentzugs zur Verfügung stehen. Überdies sollten Informationen darüber transparent und in mehreren Sprachen allgemein zugänglich sein. Der Vertragsstaat sollte auch dafür sorgen, dass sämtliche Vorwürfe oder Beschwerden hinsichtlich Folterhandlungen oder Misshandlungen unverzüglich und unvoreingenommen an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden, dass sie untersucht werden und dass, wenn nötig, abschreckende Sanktionen angeordnet werden.

Nach Artikel 301 StPO ist jede Person berechtigt, Straftaten schriftlich oder mündlich bei einer Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen. Als Strafverfolgungsbehörden gelten insbesondere die Staatsanwaltschaft und die Polizei (Art. 12 StPO). Diese Behörden sind unabhängig (Art. 4 StPO), unterstehen dem Untersuchungsgrundsatz (Art. 6 StPO) und sind verpflichtet, die Verfahren unverzüglich einzuleiten und durchzuführen, wenn ihnen Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe bekannt werden (Art. 5 und 7 StPO). Darüber hinaus kann die mutmasslich geschädigte Person ein Ausstandsgesuch betreffend eine in einer Strafbehörde tätige Person an die Verfahrensleitung richten, wenn bestimmte Gründe darauf schliessen lassen, dass sie befangen sein könnte (Art. 56 ff. StPO). Wenn sich die in der Strafbehörde tätige Person dem Gesuch widersetzt, so entscheidet die Staatsanwaltschaft, wenn die Polizei betroffen ist (Art. 59 Abs. 1 Bst. a StPO). Die mutmasslich geschädigte Person kann ihre Anzeige direkt an die Staatsanwaltschaft richten (Art. 301 StPO). Somit muss sich die anzeigende Person nicht an die Polizei wenden. In den übrigen Fällen, in denen eine Beschwerde gegen eine beteiligte Behörde eingereicht wird, gelten die Regeln für das Verfahren, wenn ein Ausstand vorliegt (Art. 59 StPO). Die Strafbehörden (einschliesslich der Po-

⁷ BBI 2006 1387–1388

⁸ VERNIORY JEAN-MARC, Art. 158 N 26, in: Kuhn A./Jeanneret Y. (Hrsg.), Commentaire roman – Code de procédure pénale, Basel 2009. Gemäss diesem Autor ist auch eine teilweise Information als fehlende Information einzustufen.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

lizei) sind verpflichtet, alle Straftaten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben, der zuständigen Behörde anzuzeigen (Art. 302 StPO). Die Parteien können gegen die Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Polizei und der Staatsanwaltschaft Beschwerde einreichen (Art. 393 StPO). Diese Bestimmungen bieten jeder Person, die durch eine Amtsperson geschädigt wird, Gewähr für ein faires Verfahren durch eine unabhängige Behörde. Das Bundesgericht hat im Übrigen bestätigt, dass jede Person, die in vertretbarer Weise behauptet, von der Polizei unmenschlich oder erniedrigend behandelt worden zu sein, das Recht auf eine wirksame und vertiefte amtliche Untersuchung hat.⁹

Zwar überlassen die meisten Kantone die Verfolgung von Straftaten von Amtspersonen (einschliesslich der Polizistinnen und Polizisten) der Staatsanwaltschaft, doch einige haben zusätzliche Massnahmen zur Verstärkung der (bereits soliden) Garantien der Strafprozessordnung eingeführt. Erwähnenswert ist zum Beispiel die Massnahme, ausschliesslich Vertreterinnen oder Vertreter der Staatsanwaltschaft oder eines anderen Polizeikorps als des vom Fall betroffenen mit der Anhörung zu betrauen. Im Kanton Genf ist sogar ein eigenes Polizeikorps für solche Fälle zuständig (Inspection générale des services). Andere Kantone haben für den Umgang mit Beschwerden gegenüber Polizistinnen und Polizisten Alternativen zu den Mechanismen der Strafprozessordnung geschaffen. So besteht beispielsweise in den Kantonen Zürich, Waadt, Basel-Stadt, Baselland und Zug eine Ombudsstelle. Auch die Städte Bern, Luzern, St. Gallen, Rapperswil-Jona, Wallisellen, Winterthur und Zürich verfügen über kommunale Ombudsstellen.

5 Besuche an Orten des Freiheitsentzugs

5.1 Überblick über die Situation in den Haftanstalten

Ziffer 52: Der SPT erinnert daran, dass Untersuchungshaft nur als letztes Mittel angewendet werden sollte und sich, entsprechend dem Grundsatz der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit, auf ausserordentliche Umstände beschränken und befristet sein sollte.

Die Schweiz nimmt die Empfehlung des Unterausschusses zur Kenntnis. Sie verweist jedoch darauf, dass in der Strafprozessordnung nichts anderes festgehalten ist. Aus den Artikeln 197 Absatz 1 und 237 Absatz 1 StPO geht deutlich hervor, dass die Untersuchungshaft subsidiär zu allen anderen Massnahmen eingesetzt wird. Ferner ist die Untersuchungshaft nach Artikel 221 Absatz 1 StPO nur unter sehr strengen Voraussetzungen zulässig (Vorliegen einer Flucht-, Rückfall- oder Kollusionsgefahr) und wenn ein dringender Verdacht besteht, dass die beschuldigte Person eine Straftat einer gewissen Schwere begeht, d. h. ein Verbrechen oder Vergehen im Sinne von Artikel 10 StGB. Nach Schweizer Recht handelt es sich folglich sehr wohl um eine Ultima Ratio.

5.2 Polizeiliche Hafteinrichtungen

5.2.1 Misshandlungsvorwürfe

Ziffer 55: Der SPT empfiehlt, dass Angehörige der Polizei und private Sicherheitsleute, die von den Behörden vertraglich delegierte Überwachungsaufgaben wahrnehmen, jederzeit die Rechte und die Würde der von ihnen betreuten inhaftierten Personen achten.

Gemäss den Informationen des Kantons Zürich werden die Inhaftierten im Polizeigefängnis Zürich primär durch Angehörige der Sicherheitsassistenz der Polizeigefängnisabteilung betreut; gelegentlich werden sie dabei durch Polizistinnen und Polizisten der Kantonspolizei

⁹ BGE 138 IV 86 E. 3.1.1, BGE 131 I 455 E. 1.2.5

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

Zürich unterstützt. Sie werden regelmässig darin geschult, korrekt und respektvoll mit Häftlingen umzugehen. Im Rahmen von Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen wird dieser Thematik grosses Gewicht beigemessen. Bei einem Beizug privater Dienstleister (insbesondere bei interkantonalen Transporten) wird ausführlich thematisiert, dass ein respektvoller und rechtskonformer Umgang mit den gefangenen Personen gefordert ist.

Der Kanton Waadt erklärt, dass sowohl das Polizeipersonal als auch die Angestellten der privaten Sicherheitsunternehmen regelmässig an die Rechte und die Würde der Personen im Freiheitsentzug erinnert werden. Die Waadtländer Behörden werden weiterhin daran erinnern und keine Missbräuche tolerieren.

Gemäss dem Kanton Genf wird jede Anwendung von Zwang durch die Genfer Polizei in den Polizeirapporten unter der betreffenden Rubrik genau festgehalten. Jede Zwangsanwendung wird von den zuständigen Stellen gewissenhaft kontrolliert und auf ihre Konformität hin untersucht. Die Ergebnisse der Untersuchungen werden systematisch der Kanzlei der Polizeikommandantin weitergeleitet. Ferner werden die Polizistinnen und Polizisten in der Anwendung von Zwang geschult (Grundausbildung in Theorie und Praxis), es finden regelmässig Weiterbildungen statt. Der Kommissariatsdienst beauftragt in der Regel das Unternehmen Securitas für verschiedene Bewachungsaufgaben. Dessen Tätigkeit beschränkt sich im Wesentlichen auf Transporte innerhalb des Kantons und in andere Kantone sowie auf die Bewachung im Spital. Dem Kommissariatsdienst sind keine Beschwerden gemeldet worden. Von der Polizei festgestellte Verfehlungen würden je nach Schwere der Hierarchie gemeldet oder an die Generalinspektion der Dienste (Inspection générale des services) weitergeleitet.

5.2.2 Grundlegende Garantien

Ziffer 60: Der Unterausschuss empfiehlt, dass alle Inhaftierten in einer für sie verständlichen Sprache hinreichend über ihre Rechte informiert werden und soweit erforderlich Dolmetschleistungen in Anspruch nehmen können und dass ihnen eine Anwältin oder ein Anwalt zugewiesen wird, mit der oder dem sie reden können.

Siehe die Stellungnahme zu Ziffer 45.

Gemäss dem Kanton Zürich werden die festgenommenen Personen anlässlich der Hafteinvernahme über den Grund ihrer Inhaftierung orientiert. Zusätzlich erhalten sie ein – in 31 Sprachen verfügbares – Merkblatt, auf welchem alle Rechte und Pflichten sowie der weitere Verfahrensverlauf beschrieben sind. Ist die verhaftete Person der deutschen Sprache nicht mächtig, wird für alle Einvernahmen bei der Polizei und der Staatsanwaltschaft ein Dolmetscher oder eine Dolmetscherin beigezogen. Auf Wunsch der beschuldigten Person wird noch vor der ersten polizeilichen Einvernahme ein Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin der ersten Stunde bestellt.

Die *Law Clinic* zu den Rechten der verletzlichen Personen der Universität Genf hat eine detaillierte Broschüre zu den Rechten der Personen in Untersuchungshaft im Gefängnis Champ-Dollon veröffentlicht.¹⁰ Eine *law clinic* oder Rechtsklinik im universitären Rahmen bringt Studenten mit Akademikern zusammen, um *pro bono* Rechtsdienste für das Gemeinwohl, insbesondere im Bereich der sozialen Gerechtigkeit, zu leisten.

¹⁰ <https://www.unige.ch/droit/lawclinic/files/3515/6827/7741/droits-personnes-detention-provisoire.pdf>.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

Ziffer 62: Der SPT wiederholt seine Empfehlung, jeder Person, der die Freiheit entzogen wird, ab dem Zeitpunkt des Freiheitsentzugs die Rechtsgarantien zu gewähren. Der Vertragsstaat sollte zudem dafür sorgen, dass Informationen über die Rechte der inhaftierten Personen in den relevanten Sprachen auf den Polizeiposten an Stellen ausgehängt werden, wo sie leicht gelesen werden können.

Siehe die Stellungnahme zu Ziffer 45.

Der Kanton Genf hält fest, dass die Anhaltung auf kantonaler Ebene in der Weisung D4 der Genfer Staatsanwaltschaft geregelt ist. Es wird daran erinnert, dass diese Phase so kurz wie möglich zu halten ist und dass sich das Verfahren in der Folge auf die erhobenen Angaben stützt. Es ist daher nicht vorgesehen, die genannten Informationen zu diesem Zeitpunkt zu kommunizieren. Was die verfügbaren Informationsträger betrifft, erscheint eine persönliche und spezifische Information anlässlich der Einvernahme angemessener.

Ziffer 67: Der SPT empfiehlt dem Vertragsstaat, Personen in Untersuchungshaft und Personen im Strafvollzug unverzüglich in Einrichtungen zu verlegen, die für einen länger dauernden Freiheitsentzug geeignet sind. Die Polizeiwachen müssen unbedingt wieder – ihrem eigentlichen Zweck entsprechend – für den Gewahrsam während höchstens 48 Stunden genutzt werden, wie es die StPO vorsieht.

Die Waadtländer Behörden weisen auf die Überbelegung drei ihrer sechs Untersuchungshaftanstalten hin. In den drei Anstalten variiert die Belegung zwischen 120 und 170 Prozent. Hinzu kommt, dass die Einrichtungen für Personen im Strafvollzug zu 100 Prozent ausgelastet sind. Der Kanton Waadt hat die nötigen Massnahmen zur Lösung der Problematik ergriffen: Er hat die Planung der Entwicklung neuer Haftanstalten an die Hand genommen. Mit den dadurch geschaffenen 400 neuen Haftplätzen wird er die Empfehlung 67 bis 2030 erfüllen. Der Bau einer neuen Anstalt dieser Grösse erfordert Zeit, denn die Fristen richten sich nach den Verfahren zur Genehmigung der Kredite und für den Bau neuer Infrastrukturen. Bis neue Zellen zur Verfügung stehen, hat das Amt für Justizvollzug die Alternativen zur Haft stark ausgebaut. So ist die gemeinnützige Arbeit von 29 Vollzügen in dieser Form im Jahr 2017 auf 249 im Jahr 2019 gestiegen. Schliesslich ist zu präzisieren, dass die Belegung der Zellen bei der Polizei seit Juni 2019 stark gesunken ist. Dauerte die Haft in den Polizeizellen 2019 im Durchschnitt noch 215 Stunden, so beträgt sie 2020 noch rund 41 Stunden (Stand am 2. Juli 2020).

5.2.3 Materielle Bedingungen

Ziffer 73: Wie im Vorangehenden empfiehlt der SPT dem Vertragsstaat, die Personen, die sich derzeit auf den Lausanner Polizeiwachen in Untersuchungshaft befinden oder eine Strafe verbüssen, unverzüglich in geeignete Strafanstalten zu verlegen.

Siehe die Stellungnahme der Waadtländer Behörden zur Empfehlung nach Ziffer 67.

Ziffer 75: Der Unterausschuss empfiehlt, dass geeignete Massnahmen getroffen werden, um die materiellen Bedingungen im Polizeigefängnis Zürich zu verbessern, indem insbesondere für eine natürliche Beleuchtung, das Beheizen der Zellen, die Versorgung mit warmem Wasser und eine ausreichende Belüftung gesorgt wird.

Jede Zelle im Polizeigefängnis ist mit einer Toilette und einem Lavabo mit fliessendem kaltem Trinkwasser ausgestattet. Die Duschen verfügen zusätzlich über warmes Wasser. Des Weiteren befinden sich in allen Zellen jeweils ein grossflächiger, individuell regulierbarer Heizradia-

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

tor. Da die Fenster verschlossen sind, wurde in jeder Zelle eine Belüftung mit Frischluftzufuhr eingebaut. Die Beleuchtung in den Zellen wird zurzeit optimiert, indem die bestehenden Stromsparlampen durch hellere LED-Leuchten ersetzt werden. Da das heutige Polizeigefängnis voraussichtlich im April 2022 durch ein neues, im Polizei- und Justizzentrum untergebrachtes Gefängnis abgelöst wird, wären grössere Umbauten wirtschaftlich nicht mehr vertretbar.

5.2.4 Ärztliche Untersuchung

Ziffer 77: Der SPT empfiehlt, dass jede angehaltene bzw. vorläufig festgenommene Person ab Beginn des Freiheitsentzugs ein wirksames Recht hat, von einer unabhängigen Ärztin oder einem unabhängigen Arzt (eventuell ihrer Wahl) untersucht zu werden. Die Ergebnisse jeder Untersuchung sind festzuhalten und der inhaftierten Person und ihrer Anwältin oder ihrem Anwalt zur Verfügung zu stellen.

Das Recht auf eine Untersuchung durch eine unabhängige Ärztin oder einen unabhängigen Arzt – auch durch eine Ärztin oder einen Arzt der eigenen Wahl – ist formell bereits zu Beginn des Freiheitsentzugs garantiert. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass diese Frage nicht mit dem Strafverfahren an sich zusammenhängt, sondern mit dem Recht auf persönliche Freiheit nach Artikel 10 Absatz 2 BV.¹¹ Folglich erscheint es nicht sachgerecht, in der Strafprozessordnung oder einem anderen Erlass eine spezifische Bestimmung vorzusehen. Die freie Arztwahl kann nicht in jedem Fall gewährleistet werden (Kollusionsgefahr, Einverständnis und Erreichbarkeit des Arztes usw.). Siehe hierzu auch die entsprechende Antwort in Ziffer 45.

Ziffer 81: Nach Ansicht des SPT sollten Medikamente soweit irgend möglich von qualifiziertem Pflegepersonal vorbereitet und verteilt werden.

Allgemein und sofern es die Ressourcen erlauben, werden die Medikamente von Fachpersonal vorbereitet und verteilt, in der Regel von den Mitgliedern des medizinischen Dienstes der Einrichtung des Freiheitsentzugs.

Der Kanton Waadt erklärt, dass das Gesundheitspersonal dafür zuständig ist, die medikamentöse Behandlung vorzubereiten und das Lager (Apotheke) zu führen. Dasselbe Personal übergibt dem nicht medizinischen Personal im Gefängnisbereich die Medikamente, die es verteilen soll; die Krankenpflegerinnen und -pfleger stellen sicher, dass das nicht medizinische Personal über den Namen der Medikamente, die allgemeinen Hinweise, die erwarteten Wirkungen und die möglichen Nebenwirkungen informiert ist. Die Pflegerinnen und Pfleger sorgen ebenfalls dafür, dass die Medikamente mit einer genauen und detaillierten Bezeichnung der Identität der Patientin oder des Patienten und mit der Zellennummer versehen sind. Das Vorgehen ist in einem Formular zur Delegation der Medikamentenabgabe des Dienstes für Medizin und Psychiatrie in den Strafanstalten (Service de médecine et de psychiatrie pénitentiaires) genau geregelt.

Ziffer 83: Das Polizeigefängnis Zürich sollte sicherstellen, dass die für kranke Inhaftierte vorgesehene Wartezelle, vor allem auch bei regelmässigen, also planbaren Zwischenaufhalten, mit einem Sessel, einem Bett und genügend Licht ausgestattet ist und eine angemessene Raumtemperatur aufweist.

¹¹ BGE 102 Ia 302 E.2

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

Gemäss dem Kanton Zürich wurde diese Empfehlung bereits umgesetzt. Im Polizeigefängnis stehen zwei speziell abgetrennte Zellen als Warteraum zur Verfügung.

5.3 Strafanstalten

5.3.1 Strafvollzugsanstalten

5.3.1.1 Lebensbedingungen in Haft

Ziffer 89: Der SPT erinnert an die Nelson-Mandela-Regeln und fordert den Vertragsstaat auf, seine Position, wonach Arbeitsverweigerung disziplinarische Sanktionen nach sich zieht, zu überdenken.

Der Bundesrat hält zunächst fest, dass die Verpflichtung zur Arbeit von Gesetzes wegen auf die bereits verurteilten Gefangenen im Straf- oder Massnahmenvollzug (Art. 81 und 90 Abs. 3 StGB) oder im vorzeitigen Vollzug (Art. 236 StPO) beschränkt ist. In Untersuchungshaft (Art. 226 StPO), Auslieferungshaft (Art. 47 ff. IRSG) und Administrativhaft (Art. 75, 76 und 78 AIG) besteht keine Arbeitspflicht.¹²

Der allgemeine Zweck des Strafvollzugs besteht namentlich darin, das soziale Verhalten der gefangenen Person und insbesondere ihre Fähigkeit zur Beachtung des Gesetzes zu verbessern (Art. 75 Abs. 1 StGB). Durch die Arbeitspflicht können besonders ihre Fähigkeiten zur Wiedereingliederung nach der Entlassung, namentlich in die Erwerbstätigkeit, gefördert werden. So kann sich die inhaftierte Person spezifisches Wissen aneignen, das ihr im beruflichen Umfeld nützlich sein kann. Sinn der Arbeitspflicht ist ebenso, die Personen zu beschäftigen, deren Alltag zu strukturieren sowie den geordneten Anstaltsbetrieb zu gewährleisten.¹³ Nach Artikel 81 StGB hat die Arbeit so weit als möglich den Fähigkeiten, der Ausbildung und den Neigungen der inhaftierten Person zu entsprechen. Die Arbeitspflicht besteht folglich nur, wenn die Arbeit den körperlichen und geistigen Fähigkeiten der betreffenden Person entspricht.¹⁴ Für körperlich und geistig minder leistungsfähige Inhaftierte kann auch eine angemessene Beschäftigung angeboten werden.

Folglich hat die Arbeit in Haft im Sinne der Mandela-Regeln 96 und 97 keine Straffunktion, sondern dient der Vorbereitung und Förderung der Wiedereingliederung der verurteilten Person entsprechend ihren Interessen und Fähigkeiten. Es bestehen verschiedene Arten von Disziplinarsanktionen, beispielsweise der Verweis (Art. 91 Abs. 2 StGB). In diesem Zusammenhang und unter Verweis auf die Zuständigkeit der Kantone (Art. 91 Abs. 3 StGB¹⁵ und Art. 123 Abs. 2 BV) sieht der Bundesrat nicht vor, eine besondere Bestimmung in das Strafgesetzbuch aufzunehmen.

5.3.1.2 Kontakte zur Aussenwelt

Ziffer 91: Der SPT möchte über die getroffenen Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Telefon informiert werden.

Der Zugang zum Telefonapparat in der JVA Pöschwies ist (gemäss einem Rotationssystem) auf zehn Minuten begrenzt, damit alle Gefangenen einer Wohngruppe (24–30 Gefangene)

¹² BGE 123 I 221 E. II.3

¹³ BGE 139 I 180 E. 1.6

¹⁴ BGE 139 I 180 E. 1.6

¹⁵ Art. 91 Abs. 3 StGB: «Die Kantone erlassen für den Straf- und Massnahmenvollzug ein Disziplinarrecht. Dieses umschreibt die Disziplinarthatbestände, bestimmt die Sanktionen und deren Zumessung und regelt das Verfahren.»

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

gleichermassen Zugang zum Telefon erhalten. Mit der Ablösung der vorhandenen Telefonanlage ist vorgesehen, die Zahl der Telefonapparate auf drei pro Wohngruppe zu erhöhen. Dadurch können auch die zulässigen Telefonzeiten entsprechend ausgeweitet werden. Das Projekt sollte spätestens im ersten Quartal 2021 abgeschlossen sein.

5.3.1.3 Sicherheitsabteilungen

Ziffer 94: Der SPT empfiehlt dem Vertragsstaat, zu prüfen, ob das Verfahren zur Versetzung in Einzelhaft harmonisiert werden könnte, nach Möglichkeit auf dem Gesetzesweg. Er empfiehlt zudem sicherzustellen, dass jeder Entscheid zur Versetzung in Einzelhaft rechtmässig, notwendig, verhältnismässig und nicht diskriminierend ist. Die Entscheide sollten überdies mit Rechtsgarantien verbunden sein, insbesondere mit Beschwerdemöglichkeiten und der Möglichkeit einer periodischen Überprüfung.

Die Isolierung (Einzelhaft) erfolgt in drei Fällen: bei Antritt der Strafe und zur Einleitung des Vollzugs für die Dauer von höchstens einer Woche; zum Schutz der inhaftierten Person oder Dritter; oder als Disziplinarsanktion (Art. 78 StGB). Die Versetzung in Einzelhaft aus Sicherheitsgründen (Art. 78 Bst. b StGB) oder als Disziplinarsanktion (Art. 78 Bst. c StGB) wird mit einer beschwerdefähigen Verfügung angeordnet. Da eine solche Verfügung die Grundrechte einschränkt, muss sie den Kriterien nach Artikel 36 BV entsprechen: Sie bedarf einer formellen gesetzlichen Grundlage, muss durch ein überwiegendes öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein, verhältnismässig sein und darf den Kerngehalt der Grundrechte nicht berühren.

Im Merkblatt des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz sind das Vorgehen und die Rechtsgarantien (Anspruch auf rechtliches Gehör, Rechtsmittel usw.) bei Einweisung in die Sicherheitsabteilung genau aufgeführt.¹⁶

Angesichts der Zuständigkeit der Kantone für den Straf- und Massnahmenvollzug (Art. 123 Abs. 2 BV) sieht der Bundesrat nicht vor, diesen Punkt spezifisch gesetzlich zu regeln.

5.3.1.4 Disziplin

Ziffer 96: Der SPT möchte daran erinnern, dass disziplinarische Einzelhaft höchstens vierzehn Tage dauern sollte, dass sie nur als letztes Mittel in ausserordentlichen Fällen anzuwenden ist, dass sie von möglichst kurzer Dauer sein, unter unabhängiger Kontrolle stehen und nur mit Bewilligung einer zuständigen Behörde angeordnet werden sollte. Zudem sollte die Disziplinarsanktion keine Einschränkungen der Kontakte zu Angehörigen beinhalten (ausser diese seien am Verstoß beteiligt).

Gemäss dem Kanton Zürich stützt sich die Maximaldauer der Arreststrafe von zwanzig Tagen auf die kantonalen und konkordatlichen Rechtsgrundlagen.¹⁷ Lange Arreststrafen bis maximal zwanzig Tage würden in der Praxis nur mit grosser Zurückhaltung und nur bei sehr schwerwiegenden und/oder wiederholten Disziplinarverstössen verfügt. Vor diesem Hintergrund sieht der Kanton Zürich angesichts der klaren rechtlichen Grundlage keine Notwendigkeit, von der bisherigen bewährten Praxis abzuweichen. Es ist mit dem Zweck der Arreststrafe ein-

¹⁶ Die Einweisung in eine Sicherheitsabteilung erfolgt in diesem Fall zum eigenen Schutz der eingewiesenen Person oder zum Schutz Dritter, bei erhöhter Fluchtgefahr oder bei schwerer Störung von Ruhe und Ordnung in der Anstalt. Siehe *Merkblatt Einweisung in die Sicherheitsabteilungen*: https://www.konkordate.ch/download/pictures/55/vlsy8sad27n02m456hynd4fdc3ldan/30.3_merkblatt_einweisung_i_sicherheitsabteilungen_november_2013.pdf.

¹⁷ § 23c Abs. 1 Bst. i des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (StJVg) und Ziff. 3 Abs. 1 Bst. g der Richtlinien der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission für das Disziplinarrecht in den Konkordatsanstalten vom 7. April 2006.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

hergehend, dass die eingewiesene Person die dafür vorgesehene Zelle nur für das tägliche Spazieren verlassen darf und daher von Aussenkontakten wie Besuch und Urlaub ausgeschlossen bleibt. Vorbehalten bleiben Kontakte mit Behörden und der Rechtsvertretung. Zudem sind die ärztliche und soziale Betreuung gewährleistet. Darüber hinaus können bei Bedarf im Einzelfall Erleichterungen beim Vollzug des Arrestes gewährt werden.

Die Waadtländer Behörden sind sich der Beschränkung der disziplinarischen Einzelhaft auf vierzehn Tage und der Auswirkungen der Einzelhaft auf die psychische Gesundheit der inhaftierten Personen bewusst. In der Verordnung zum Disziplinarrecht des Kantons Waadt ist im Übrigen vorgesehen, dass der medizinische Dienst konsultiert wird, ob die inhaftierte Person fähig ist, die Arreststrafe zu verbüssen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Europäische Ausschuss für Strafrechtsfragen (Comité européen pour les problèmes criminels; CDPC) und der Europäische Rat für pönologische Zusammenarbeit (Conseil européen de coopération pénologique; PC-CP) die maximale Dauer der disziplinarischen Einzelhaft breit debattieren. Jedenfalls wurde eine Disziplinarsanktion von mehr als vierzehn Tagen jeweils nur in sehr seltenen Fällen als Folge sehr schwerer Taten angeordnet. Die Sanktionen werden immer nach einer strengen Prüfung angeordnet. Im Übrigen waren in den seltenen Fällen nie Personen mit bestehenden psychischen Störungen betroffen.

Ziffern 99 und 100: Der SPT empfiehlt, in jeder Strafanstalt folgende Register einzuführen: ein Register der Disziplinarsanktionen, ein Register der Isolierungen aus Schutzgründen und ein Register der von den Gefangenen eingereichten Beschwerden, das Aufschluss über die Weiterverfolgung dieser Beschwerden gibt.

Der SPT empfiehlt zudem die Einrichtung eines Systems für statistische Analysen anhand der bestehenden informatisierten Register, das die Kontrolle und systematische Prüfung der getroffenen Massnahmen ermöglicht.

Die Mehrheit der Kantone führt ein Register zu den Disziplinarsanktionen (siehe auch achter periodischer Bericht der Schweiz zuhanden des CAT [CAT/C/CHE/8, Ziff. 121]).

5.3.1.5 Personen im therapeutischen Massnahmenvollzug (Art. 59 StGB)

Ziffer 102: Der SPT ist der Auffassung, dass eine psychisch gestörte Person, bei der eine stationäre Behandlung angeordnet wurde, in einer geeigneten medizinischen Einrichtung mit Fachpersonal untergebracht werden sollte.

Personen, die zu einer stationären therapeutischen Massnahme nach Artikel 59 StGB verurteilt werden, werden in der Regel in einer spezialisierten Einrichtung untergebracht: Massnahmenzentrum, Klinik für forensische Psychiatrie, spezialisierte Abteilung einer Strafanstalt, spezialisiertes Institut oder Heim. Was den Mangel an Plätzen in den spezifischen Strukturen betrifft, werden an den Standorten Rheinau (ZH), Wil (SG), Königsfelden (AG), Realta (GR) und Basel mehrere Projekte zum Ausbau forensischer Kliniken und Einrichtungen für Personen im Massnahmenvollzug geprüft. Für den Vollzug in einer geschlossenen Einrichtung (nach Art. 59 Abs. 3 StGB) sind an den Standorten Cery (VD), Curabilis (GE) und im Wallis VS (im Rahmen des Projekts «Vision 2030») zusätzliche Plätze geplant. Zudem sind in der Klinik Münsterlingen (TG) (19 Plätze) und in der Klinik Wil (SG) (20 Plätze) insgesamt 39 Plätze mit tieferem Sicherheitsniveau vorgesehen.

Insgesamt sollten bis 2024–2025 mehr als 100 Plätze geschaffen werden. Sobald die Projekte realisiert sind, sollten mehr als 400 Plätze ausschliesslich für die Bedürfnisse der Personen mit psychischen Störungen zur Verfügung stehen.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

Werden Personen, die zu einer Massnahme nach Artikel 59 StGB verurteilt wurden, in einer spezifischen Abteilung einer geschlossenen Einrichtung eingewiesen (bei Flucht- oder Rückfallgefahr), so bestimmt das Strafgesetzbuch ausdrücklich, dass die therapeutische Behandlung durch Fachpersonal gewährleistet sein muss (Art. 59 Abs. 3 StGB).

5.3.2 Gemischte Einrichtungen für Strafvollzug und Untersuchungshaft

5.3.2.1 Materielle Bedingungen

Ziffer 106: Der SPT empfiehlt, dafür zu sorgen, dass:

- *die Be- und Entlüftung in allen Zellen ausreichend ist;*
- *sämtliche Disziplinarzellen mit einer Waschgelegenheit ausgestattet sind und die Intimsphäre der Inhaftierten gewahrt wird, indem die Toiletten vom Blickfeld der Überwachungskameras ausgenommen sind.*

In Bezug auf die materiellen Haftbedingungen im Regionalgefängnis Bern weist der Kanton Bern darauf hin, dass die Umsetzung von Neubauten und Sanierungen in einem Masterplan für die nächsten fünfzehn Jahre zusammengefasst wurde. Total beabsichtigt der Kanton Bern 580 Millionen Franken in die infrastrukturelle Modernisierung des Strafvollzugs zu investieren. Die Instandhaltung und räumliche Anpassung des Regionalgefängnisses Bern unter zeitgleicher Herabsetzung der angebotenen Anzahl Haftplätze von heute 126 auf 70 ist im Masterplan mit rund 13 Millionen Franken veranschlagt und soll in der Phase 2 realisiert werden. Bis zur Umsetzung der Instandhaltungsmassnahmen werden keine grösseren Eingriffe in die Bausubstanz vorgenommen.

Im Regionalgefängnis Bern wurden bezüglich der Luftqualität verschiedene Umbaumasnahmen bereits umgesetzt. So wurde die Lüftung mit einer Befeuchtungsanlage ergänzt. Weiter wurden sämtliche Lüftungsklappen erneuert, um eine bessere Luftzirkulation zu erreichen. Die Situation wird von der verantwortlichen Gefängnisleitung ständig überwacht. Es wird fortlaufend beurteilt, ob kurzfristig Massnahmen ergriffen werden müssen.

Bezüglich der fehlenden Waschgelegenheit und Intimsphäre in den Disziplinarzellen werden bis zur geplanten Instandhaltung keine Massnahmen ergriffen. Die aktuelle Situation ist im Übrigen auf Sicherheitsbedenken zurückzuführen. Abschliessbare Bereiche in einer Zelle können zum Beispiel bei versuchtem Suizid dazu führen, dass die notwendigen lebensrettenden Sofortmassnahmen nicht unverzüglich eingeleitet werden können. Ausserdem ist das Bild der Videoüberwachung des Sanitärbereichs in den Disziplinarzellen des Regionalgefängnisses Bern verpixelt. Würde ferner ein Wasseranschluss in der Zelle vorhanden sein, bestünde die akute Gefahr, dass die Abflüsse verstopft und die Zellen unter Wasser gesetzt werden, wodurch die eingewiesene Person sich selbst gefährden könnte. Die Personen in den Disziplinarzellen können jedoch jederzeit Wasser verlangen und erhalten dies in ausreichender Menge.

5.3.2.2 Lebensbedingungen in Haft

5.3.2.2.1 Strafrechtlich Inhaftierte

Ziffer 108: Der SPT empfiehlt, dass Personen in Untersuchungshaft unter den gleichen Bedingungen wie Verurteilte Besuche empfangen können und mit ihrer Familie und anderen Personen kommunizieren dürfen, sofern nicht eine Gerichtsbehörde nach dem Grundsatz der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit im Einzelfall ein spezifisches Verbot für einen bestimmten Zeitraum ausgesprochen hat. Nach Ansicht des SPT ist für Personen in Untersu-

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

chungshaft die Wahrung des Rechts auf Kontakt zu ihren Angehörigen, mit Blick auf die Unschuldsumvermutung sowie das Recht auf persönliche Freiheit und auf Familienleben, besonders wichtig.

Artikel 235 StPO regelt die Aussenkontakte der Personen in Untersuchungshaft. Gemäss dieser Bestimmung darf die «inhaftierte Person [...] in ihrer persönlichen Freiheit nicht stärker eingeschränkt werden, als es der Haftzweck sowie die Ordnung und Sicherheit in der Haftanstalt erfordern» (Abs. 1). Nach Absatz 2 bedürfen die «Kontakte zwischen der inhaftierten Person und anderen Personen [...] der Bewilligung der Verfahrensleitung. Besuche finden wenn nötig unter Aufsicht statt.» Ausser bei Nichtbeachtung der Ordnung und Sicherheit in der Haftanstalt und bei einer Gefahr für das Verfahren (namentlich Kollusionsgefahr) dürfen die Personen in Untersuchungshaft Besuche empfangen oder mit ihren Angehörigen kommunizieren (Telefon, Skype, Post). Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben die Personen in Untersuchungshaft Anspruch auf Besuch, wenn die Umstände es erlauben (u. a. keine Kollusionsgefahr; wenn nötig Besuche unter Aufsicht).¹⁸

5.3.2.2.2 Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft

Ziffer 109: Der SPT ist sehr besorgt darüber, dass ausländische Staatsangehörige, die Zwangsmassnahmen unterliegen, relativ lange in Strafanstalten inhaftiert sind.

In den Jahren 2017 bis 2019 betrug die durchschnittliche Haftdauer in der Administrativhaft weniger als einen Monat (28 Tage). Nur in Ausnahmefällen waren Personen während sechs oder mehr Monaten inhaftiert (weniger als drei Prozent der Fälle).

Ziffer 110: Im Regionalgefängnis Bern sollten Personen in Administrativhaft eigentlich ausschliesslich in einer eigens dafür bestimmten Abteilung untergebracht sein, doch befanden sich einige von ihnen in Strafvollzugsabteilungen.

Der Kanton Bern hat den Handlungsbedarf im Bereich der Administrativhaft erkannt und in Zusammenarbeit mit den einweisenden Behörden geeignete Massnahmen geplant oder bereits umgesetzt. Seit dem 1. Juli 2018 führt das Amt für Justizvollzug im Regionalgefängnis Moutier eine spezialisierte Anstalt für den Vollzug von Administrativhaft mit 28 Haftplätzen. Seit dem 1. September 2019 wird das Regionalgefängnis Bern ausschliesslich als Eintritts- und Transitstation für die Administrativhaft genutzt. Der Aufenthalt ist auf maximal vier Tage begrenzt. Die im Regionalgefängnis Bern geführten elf Haftplätze werden im Setting einer Wohngruppe angeboten und können dadurch von einer längeren Zellöffnung profitieren.

Ziffer 111: Für Administrativhäftlinge galt ein offenes Regime, aber nur von 7.30 bis 11 Uhr und von 18.30 bis 20 Uhr, und der Spaziergang war auf eine Stunde pro Tag beschränkt. In der Abteilung für Strafvollzug galt für sie ein geschlossenes Regime. Es wurden ihnen Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten (Verpackung, Küchenarbeiten und verschiedene interne Aufgaben).

Der Kanton Bern arbeitet mit hoher Priorität an der Umsetzung der Haftartentrennung. Mit der Einsetzung der kantonalen Haftleitstelle steht seit Anfang 2019 das notwendige Koordinationsinstrument zur Verfügung. Durch die Haftartenentflechtung über alle Regionalgefäng-

¹⁸ BGE 143 I 241 E. 3.6 und 4.2

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

nisse des Kantons Bern werden im Regionalgefängnis Bern neue Handlungsoptionen ermöglicht. Als Resultat wird es möglich sein, die Zellen länger zu öffnen, dadurch die Einschlusszeiten zu reduzieren und die Bewegungsfreiheit der eingewiesenen Personen zu erhöhen.

Ziffer 112: Im Flughafengefängnis Zürich galt für Administrativhäftlinge (vorwiegend ausländische Personen in Ausschaffungshaft) ein offenes Regime von 8 bis 17 Uhr am Montag, Dienstag, Donnerstag und Freitag, an Wochenenden und Feiertagen nur von 9.30 bis 11.30 Uhr und von 13.30 bis 15.30 Uhr. Am Mittwoch blieben die Tore geschlossen. Es gab nur 60 Arbeitsplätze, die abwechselnd besetzt wurden (Wäscherei). Zweimal wöchentlich stand der Sportraum während einer Stunde zur Verfügung. An Wochenenden und Feiertagen waren Besuche nicht möglich.

In der Abteilung für den Vollzug der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen im Flughafengefängnis befinden sich ausschliesslich Personen in dieser Haftform. Es findet keine Durchmischung mit Personen im Strafvollzug oder in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft statt, die sich in der räumlich komplett getrennten Abteilung für Strafvollzug befinden.

Im Zeitraum des Besuchs des SPT fanden in der Abteilung für Strafvollzug grössere Umbauarbeiten statt, was dazu führte, dass ein Stockwerk in der Abteilung für Administrativhaft mit Strafgefangenen belegt werden musste. Jedoch fand auch hier zu keiner Zeit eine Durchmischung der verschiedenen Haftformen statt (die Spaziergänge der Strafgefangenen wurden bspw. nach wie vor im Spazierhof der Abteilung für Strafvollzug durchgeführt). Nach den mittlerweile längst abgeschlossenen Umbauarbeiten sind die verschiedenen Haftformen wie zuvor klar nach Gebäuden getrennt.

Aufgrund der klaren Trennung der Haftformen weist die Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft bereits heute ein im Vergleich zum Strafvollzug deutlich liberaleres Vollzugsregime auf. Gleichwohl erkennt der Kanton Zürich Optimierungspotenzial und nimmt die Forderung nach einer speziell für die Administrativhaft vorgesehenen Einrichtung sehr ernst. Entsprechend hat der Regierungsrat des Kantons Zürich eine Standortstrategie genehmigt, welche u. a. die Aufhebung der Abteilung für Strafvollzug und die Realisierung eines ausschliesslich der Administrativhaft dienenden Zentrums vorsieht. Die exklusive Nutzung des Flughafengefängnisses Zürich für die Administrativhaft erweitert das Platzangebot und erlaubt eine weitere Liberalisierung und Differenzierung des Haftregimes. Die exklusive Nutzung als Zentrum für die ausländerrechtliche Administrativhaft ist per Ende des ersten Semesters 2021 vorgesehen.

Ziffer 113: Der Unterausschuss erinnert daran, dass:

- *die Ausschaffungshaft nur als letztes Mittel angewandt werden darf und verhältnismässig sein sollte;*
- *Personen, die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen unterliegen, nicht in einer Haftanstalt, sondern in eigens darauf ausgerichteten Zentren untergebracht werden sollten;*
- *für Personen in Administrativhaft keine strengeren Restriktionen gelten sollten, als es ihrem Status entspricht; Artikel 81 Absatz 2 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) präzisiert, dass Personen in Administrativhaft soweit möglich nicht zusammen mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug untergebracht werden dürfen.*

Zu Punkt 1: Für die Anordnung der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen sind die Kantone zuständig. Diese befinden einzelfallweise über die Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit der betreffenden Zwangsmassnahmen. Dabei ist die Inhaftierung als letztes Mittel zu

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

betrachten, das verhältnismässig sein muss. Die zuständigen kantonalen Zwangsmassnahmengengerichte überprüfen die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der ausländerrechtlichen Administrativhaft gemäss den Vorgaben der Artikel 80 und 80a AIG.

Zu den Punkten 2 und 3: Artikel 81 Absatz 2 AIG wurde per 1. Juni 2019 dahingehend angepasst, dass die Haft in Hafteinrichtungen zu vollziehen ist, die dem Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft dienen. Ist dies insbesondere aus Kapazitätsgründen in Ausnahmefällen nicht möglich, so sind die inhaftierten Personen gesondert von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug unterzubringen. Gemäss Artikel 82 Absatz 1 AIG kann der Bund den Bau und die Einrichtung kantonalen Haftanstalten ganz oder teilweise finanzieren. Dabei ist es eine Voraussetzung, dass die betreffende Haftanstalt ausschliesslich dem Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft dient.

5.3.3 Gesundheitsversorgung in den Strafanstalten

Ziffer 119: Der SPT empfiehlt:

- dass ein Register der Verletzungsbefunde und der Meldungen wegen gewalttätiger Übergriffe geführt wird, um eine systematische Untersuchung des Phänomens zu ermöglichen;
- dass Medikamente soweit irgend möglich von Pflegefachkräften verteilt werden;
- bei allen psychisch gestörten Insassinnen und Insassen, besonders auch bei denen in Einzelhaft, Protokolle über ihre individuelle Betreuung und psychosoziale Rehabilitation zu erstellen.

Wie bereits unter den Ziffern 99 und 100 dargelegt, können sich die kantonalen Praktiken unterscheiden. Im Allgemeinen kann die inhaftierte Person bei Misshandlungs- oder Gewaltvorwürfen ärztlich untersucht werden. Die Ergebnisse der Untersuchung werden dokumentiert und geben Anlass zu einer Anzeige, wenn sich der Befund auf Gewalt bestätigt.

In Bezug auf die Verteilung der Medikamente verweist der Bundesrat auf seine Stellungnahme zu Ziffer 81.

Für jede Person im Strafvollzug wird ein Vollzugsplan erstellt (Art. 75 Abs. 3 und 90 Abs. 2 StGB). Das gilt auch für die Personen mit psychischen Störungen, unabhängig davon, ob sie eine Strafe oder eine Massnahme vollziehen oder ob sie in Einzelhaft sind. Der Plan wird zusammen mit der betreffenden Person erstellt und behandelt die verschiedenen Punkte im Zusammenhang mit dem Vollzug: Betreuung, therapeutische Begleitung, Ausbildungsmöglichkeiten, Vorbereitung auf die Entlassung usw. Er umfasst ausserdem die Ziele und Bedingungen für die verschiedenen Phasen hin zu einer schrittweisen Vollzugsöffnung vor der Entlassung. Der Plan wird regelmässig angepasst, um der Entwicklung der Person Rechnung zu tragen. Für die Personen, die zu einer therapeutischen Massnahme oder einer Verwahrung verurteilt wurden (Art. 59, 60, 61, 63 und 64 StGB) ist gemäss Strafgesetzbuch ferner mindestens einmal pro Jahr eine regelmässige Prüfung der Situation (bedingte Entlassung oder Aufhebung der Massnahme) vorgesehen (Art. 62d Abs. 1, 63a Abs. 1 und 64b Abs. 1 StGB). Gestützt auf den Strafvollzugsplan sowie die Prüfungen im Hinblick auf die bedingte Entlassung oder Aufhebung der Massnahme können die Veränderungen bei der inhaftierten Person berücksichtigt werden.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

5.3.4 Einrichtungen für Administrativhaft (Ausschaffungszentren für Migrantinnen und Migranten): Konkordatsanstalt Frambois und geschlossene Einrichtung Favra (Kanton Genf)

5.3.4.1 Garantien

Ziffer 125: Der SPT ersucht den Vertragsstaat, klarzustellen, ob bei der Verhängung von Freiheitsstrafen die Dauer früherer administrativer oder strafrechtlicher Inhaftierungen berücksichtigt wird. Er möchte vom Vertragsstaat auch über allfällige Massnahmen informiert werden, die er getroffen hat, um Haftkumulierungen zu vermeiden.

Die maximale Haftdauer der ausländerrechtlichen Administrativhaft beträgt gemäss Artikel 79 Absatz 1 AIG sechs Monate. Gemäss Artikel 79 Absatz 2 AIG kann die maximale Haftdauer unter gewissen Voraussetzungen mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde um höchstens zwölf Monate verlängert werden. Dies entspricht den Vorgaben der europäischen Rückführungsrichtlinie¹⁹. Die maximale Haftdauer von achtzehn Monaten bezieht sich ausschliesslich auf die ausländerrechtliche Administrativhaft. Haft im Rahmen des Strafvollzugs – bspw. aufgrund der Verurteilung wegen einer Widerhandlung gegenüber den Strafbestimmungen von Artikel 115 AIG – wird daran nicht angerechnet. Dies ergibt sich daraus, dass mit einer strafrechtlichen Verurteilung andere Ziele verfolgt werden als mit der Administrativhaft. Das Strafrecht dient zum Schutz der Gesellschaft vor Straftäterinnen und Straftätern, während die ausländerrechtliche Administrativhaft im Hinblick auf die Durchführung des Wegweisungsverfahrens oder die Sicherstellung des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung bzw. der Landesverweisung angeordnet wird. Die Kumulation von ausländerrechtlicher Administrativhaft und Haft im Rahmen des Strafvollzugs ist gemäss schweizerischer Gesetzgebung grundsätzlich nicht ausgeschlossen.

Ziffer 126: Der SPT erinnert daran, dass die Inhaftierung von Migrantinnen und Migranten mit unbefugtem Aufenthalt das letzte Mittel sein sollte.

Artikel 115 AIG wurde per 1. Juni 2019 dahingehend angepasst, dass eine Freiheitsstrafe allein aufgrund des illegalen Aufenthalts grundsätzlich nicht mehr verfügt oder vollzogen werden darf, wenn ein Wegweisungsverfahren hängig ist oder eröffnet werden muss. Grund für diese Änderung war die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur strafrechtlichen Verfolgung wegen illegalen Aufenthalts von Personen, die sich in einem hängigen Wegweisungsverfahren befinden.²⁰ Diese Rechtsprechung des Bundesgerichts orientierte sich ihrerseits an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Rückführungsrichtlinie. Gemäss dieser steht die «Rückführungsrichtlinie nationalen Rechtsvorschriften entgegen, nach denen gegen sich illegal aufhaltende Drittstaatsangehörige während des Rückkehrverfahrens eine Freiheitsstrafe wegen des illegalen Aufenthalts verhängt werden kann». Ein hängiges Wegweisungsverfahren dürfe nicht durch die Verhängung und den Vollzug von Freiheitsstrafen einzig wegen illegalen Aufenthalts behindert werden.²¹ Deshalb kann die zuständige Behörde seither bei Personen, die rechtswidrig ein- oder ausgereist sind oder die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, von einer Strafverfolgung, der Überweisung an das Gericht oder der Bestrafung absehen, wenn ein Weg- oder Ausweisungsverfahren vorgesehen oder hängig ist (Art. 115 Abs. 4 AIG). Die Anordnung und der Vollzug einer Freiheitsstrafe sind – im Einklang

¹⁹ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

²⁰ BGE 6B 196/2012 vom 24. Januar 2013.

²¹ Vgl. EuGH, Rechtssachen C-329/11 (*Achughbabian*); C-61/11 PPU (*El Dridi*).

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

mit der Rechtsprechung des EuGH²² – grundsätzlich nur noch dann möglich, wenn die betroffene Person nach erfolgter Rückkehr unter Verletzung eines Einreiseverbots erneut in die Schweiz eingereist ist oder wenn eine Weg- oder Ausweisung aufgrund ihres Verhaltens nicht vollzogen werden konnte (Art. 115 Abs. 6 AIG). Somit ist eine Inhaftierung gestützt auf Artikel 115 AIG seither nur noch in Ausnahmefällen möglich.

5.3.4.2 Lebensbedingungen in Haft

Ziffer 131: Der SPT empfiehlt, den Inhaftierten ausreichend Zugang zu einem Aussenbereich im Freien zu gewähren und das Angebot an Aktivitäten zu erweitern und vielfältiger zu gestalten.

Gemäss dem Kanton Genf beträgt die Spazierzeit mindestens eine Stunde pro Tag. Je nach Wetter und Verfügbarkeit des Personals wird sie jedoch oft verlängert. Im Übrigen hat der Personalmangel die Behörden auch veranlasst, die Aufenthalte in der Anstalt Favra soweit möglich auf dreissig Tage zu beschränken (die Aufenthalte dauerten 2019 im Durchschnitt achtzehn Tage).

5.3.4.3 Gesundheitsversorgung

Ziffer 136: Nach Ansicht des SPT bräuchte die regelmässige Anwesenheit einer Psychologin oder eines Psychologen in jeder der beiden Einrichtungen hilfreiche psychologische Unterstützung.

Gemäss dem Kanton Genf haben die Inhaftierten auf Wunsch oder im Ermessen des Personals bzw. der Ärztinnen und Ärzte Zugang zu psychologischer Unterstützung. Die Nachfrage besteht jedoch nur sehr sporadisch. Ohne die Frage verharmlosen zu wollen, setzt das Personal im Übrigen alles daran, selbstverletzendes Verhalten zu verhindern. Dies unter anderem durch das gute Verhältnis, das auch vom SPT festgestellt wurde. Es ist jedoch zu beachten, dass sich verschiedene Personen selbst (schwer) verletzen, um sich der Wegweisung aus der Schweiz zu entziehen.

5.3.4.4 Personal

Ziffer 138: Der SPT erinnert den Vertragsstaat daran, dass das Aufsichtspersonal in den Einrichtungen für Administrativhaft wegen der ihm übertragenen schwierigen Aufgaben nach besonders strengen Kriterien auszuwählen ist und es eine entsprechende Ausbildung braucht.

Die Generaldirektion des Amtes für Justizvollzug (Office cantonal de la détention) des Kantons Genf hat eine ambitionierte mittel- und langfristige Rekrutierungs- und Ausbildungspolitik umgesetzt, die auch die Weiterbildung umfasst. Darüber hinaus werden die Aufsichtsfachpersonen von Frambois schrittweise in die Grundausbildung integriert mit dem Ziel, dass sie den Eidgenössischen Fachausweis «Fachmann/Fachfrau Justizvollzug» erhalten. Die Empfehlung des SPT wirkt hier unterstützend.

In der Grundausbildung für den Eidgenössischen Fachausweis «Fachmann/Fachfrau Justizvollzug» sollen die erforderlichen beruflichen Handlungskompetenzen für eine berufliche Tätigkeit im Freiheitsentzug vermittelt werden. Die Kantone sind zuständig für die Rekrutierung des Personals und für die Anmeldung für die Grundausbildung. Die Grundausbildung ist nicht spezifisch auf das Personal ausgerichtet, das in Einrichtungen für die Administrativhaft arbeitet. Es werden jedoch die nötigen Kompetenzen für diese Arbeit vermittelt. Die Ausbildung

²² Vgl. EuGH, Rechtssachen C-329/11 (*Achughbabian*); C-61/11 PPU (*El Dridi*); C-290-14 (*Celaj*).

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

ist in fünf allgemeine Themen gegliedert: Personal im Freiheitsentzug (transversale Kompetenzen); von der Anhaltung bis zur Entlassung; Begleitung und Betreuung: in Wohn- und Arbeitseinheiten; besondere Gruppen von Inhaftierten mit spezifischen Bedürfnissen; Sicherheit und Prävention; Gesundheit und Prävention.

In der Ausbildung werden die wichtigsten einschlägigen völkerrechtlichen Übereinkommen²³ sowie die verschiedenen nationalen Rechtsgrundlagen regelmässig behandelt. Die Situation der Personen in Administrativhaft wird in einem Modul der Grundausbildung spezifisch unter folgenden Aspekten behandelt: spezifische rechtliche Aspekte; Besonderheiten, (körperliche und psychologische) Verletzlichkeiten und entsprechende Bedürfnisse der Personen in Administrativhaft; wesentliche Stressfaktoren für Personen in Administrativhaft; Begleitungs- und Betreuungsangebote; Kompetenzen der Fachpersonen für Justizvollzug für die Arbeit mit Personen in Administrativhaft; Verhalten und Haltung für die Arbeit mit Personen in Administrativhaft. Ebenfalls behandelt werden Themen, die für die Arbeit mit ausländischen Inhaftierten zentral sind, wie interkulturelle Kompetenzen, Vorurteile, Stereotypen, Rassismus und Religion.

Ziffer 139: Der SPT ist zudem der Ansicht, dass auch im Ausschaffungszentrum Favra, gleich wie im Zentrum Frambois, die Anwesenheit einer Sozialarbeiterin oder eines Sozialarbeiters hilfreich wäre, damit die dort Untergebrachten über ihre (verwaltungs-)rechtliche Situation informiert werden.

Der Kanton Genf führt aus, dass die Empfehlung des SPT gebührend berücksichtigt wird. Allerdings ist zu erwähnen, dass die stellvertretende Leiterin der Anstalt diplomierte Sozialarbeiterin ist und während mehrerer Jahre in dieser Funktion im Justizvollzug tätig war. Den Inhaftierten im Zentrum Favra wird folglich nicht jegliche Unterstützung im Bereich der Sozialarbeit vorenthalten.

5.3.5 Frage der zwangsweisen Rückführungen

Ziffer 140: Rückführungen der Vollzugsstufe 4 (Sonderflüge) werden von der NKVF beobachtet. Der SPT findet diese Praxis gut. Sie sollte beibehalten werden.

Der Bundesrat ist ebenfalls der Ansicht, dass das Monitoring des Vollzugs der ausländerrechtlichen Wegweisungen der NKVF und der damit verbundene Dialog zwischen den Behörden und der NKVF einen wichtigen Beitrag leisten, um die zwangsweisen Rückführungen weiter zu optimieren. In ihrem letzten öffentlichen Bericht vom Juli 2020 hat die NKVF den Vollzugsbehörden grundsätzlich ein professionelles und respektvolles Verhalten gegenüber den rückzuführenden Personen attestiert.

Ziffern 141 und 142: Im Zusammenhang mit Rückführungen der Vollzugsstufe 3 (zwangsweise Rückführungen auf einem Linienflug), die nicht von der NKVF beobachtet werden, wurden der Delegation gegenüber mehrere Vorwürfe wegen übermässiger Zwanganwendung geäussert. Sie bezogen sich insbesondere auf zu enge, hinter dem Rücken angebrachte Fes-

²³ D. h. insbesondere das Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und das Istanbul-Protokoll sowie die Instrumente des Europarates, die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, die Empfehlung Rec (2006)2 zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen und die Empfehlung CM/Rec (2012)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Europäischen Verhaltenskodex für Vollzugsbedienstete.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

seln sowie eine Technik, bei der stark auf den Adamsapfel gedrückt wurde, um die rückzuführenden Personen am Schreien zu hindern. Personen, bei denen mehrere Rückführungen nacheinander gescheitert waren, sollen davon besonders betroffen gewesen sein.

Nach Auffassung des SPT sind die bei der Vollzugsstufe 3 beschriebenen Praktiken, sofern sie sich tatsächlich nachweisen lassen, inakzeptabel und könnten einer Misshandlung gleichkommen.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass gemäss Artikel 28 der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes²⁴ bei Rückführungen nach Vollzugsstufe 3 die gleichen Zwangsmittel eingesetzt werden dürfen wie bei Rückführungen nach Vollzugsstufe 4 (Sonderflüge). Auch bei polizeilich begleiteten Rückführungen mit Linienflügen hängt der allfällige Einsatz von Zwangsmitteln immer vom Verhalten der rückzuführenden Personen und von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab. Sämtliche Techniken, welche die Gesundheit der betroffenen Person erheblich beeinträchtigen können, insbesondere durch die Behinderung der Atemwege, sind verboten.

Ziffer 143: Der SPT empfiehlt dem Vertragsstaat, die Möglichkeit eines Monitorings für Rückführungen der Vollzugsstufe 3 durch Beobachter, wie die NKVF, zu prüfen.

Die NKVF hat im Oktober 2019 beschlossen, punktuell auch polizeilich begleitete Rückführungen mit Linienflügen zu beobachten. Dabei liegt der Fokus auf der Zuführung aus den Kantonen an den Flughafen und der Bodenorganisation am Flughafen. Die entsprechende Empfehlung des SPT wurde somit in der Zwischenzeit bereits umgesetzt.

5.3.6 Bundesasylzentren

Ziffer 146: Der SPT möchte an dieser Stelle nicht darüber befinden, ob Aufenthalte in solchen Zentren eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit oder eine Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 des Fakultativprotokolls darstellen. Er weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass Asylsuchende nicht in einer haftähnlichen Umgebung untergebracht sein sollten, und empfiehlt, dass die Asylzentren periodisch von unabhängigen Mechanismen, darunter die NKVF, besucht werden sollten.

Um die Asylverfahren rasch und fair durchführen zu können, ist es unerlässlich, dass die Asylsuchenden während ihres Aufenthaltes in den Zentren des Bundes den Behörden für die Durchführung von Verfahrensschritten (z. B. Befragungen) zur Verfügung stehen. Bei den Zentren des Bundes handelt es sich aber weder um geschlossene Anstalten noch handelt es sich beim Aufenthalt in einem solchen Zentrum um einen Freiheitsentzug. Ist die Anwesenheit der Asylsuchenden für die Durchführung der Verfahren nicht erforderlich, so können diese die Zentren während den Ausgangszeiten verlassen (Art. 17 Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen, Betriebsverordnung)²⁵. Die Regelung der Ausgangszeiten ist für die Gewährleistung des geregelten Zusammenlebens in den Zentren des Bundes und in den Standortgemeinden unerlässlich. Sie ist im Austausch mit den beteiligten Akteuren wie den Standortgemeinden, den Kantonen und Vertretern der Zivilgesellschaft vereinbart worden. Im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs, welche am 1. März 2019 in Kraft getreten ist, wurde die Betriebsverordnung zudem grundlegend überarbeitet. Wenn wichtige Gründe vorliegen, kann das SEM seither im Einzelfall eine längere Ausgangszeit bewilligen. Ebenfalls kann das SEM mit den

²⁴ SR 364.3

²⁵ SR 142.311.23

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

Standortgemeinden der Zentren des Bundes längere Ausgangszeiten vereinbaren. Von dieser Möglichkeit wird in der Praxis auch Gebrauch gemacht.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass in den Zentren des Bundes auch der Zugang zu Seelsorgenden sowie zur unentgeltlichen und unabhängigen Beratung und Rechtsvertretung gewährleistet ist. Dabei handelt es sich um unabhängige Akteure, die gegenüber dem SEM jederzeit auch kritische Beobachtungen melden können. Zudem besucht die NKVF regelmässig und unangemeldet Bundesasylzentren, um die Wahrung der Menschenrechte zu überprüfen. Auch das UNHCR besucht die Zentren des Bundes regelmässig und gibt Empfehlungen ab.

6 Stationäre therapeutische Massnahmen und Verwahrung

6.1 Rechtlicher Rahmen

Ziffern 156–159: Bezüglich Artikel 64 Absatz 1^{bis} StGB:

- *Erinnert der SPT daran, dass eine lebenslängliche Haftstrafe nur dann mit Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist, wenn zugleich eine wirkliche Aussicht auf Entlassung und die Möglichkeit einer eingehenden Überprüfung bestehen.*
- *Äussert der SPT ernsthafte Zweifel, ob es möglich ist, eine medizinische Prognose der lebenslänglichen Unheilbarkeit und der anhaltenden Gefährlichkeit in psychiatrischer, kriminologischer und sozialer Hinsicht zu stellen. Eine Vorhersage zum künftigen Verhalten eines Verurteilten ist an sich unzuverlässig, unsicher und mit einem hohen Fehlerrisiko behaftet. Bei einem lebenslänglichen Freiheitsentzug, der auf einer derart schwachen Grundlage beruht, stellt sich ernsthaft die Frage nach der Rechtmässigkeit.*

Daher empfiehlt der SPT dem Vertragsstaat, Artikel 64 Absatz 1^{bis} mit Blick auf diese Bemerkungen zu überdenken und zu prüfen, ob er aufgehoben werden könnte.

Die Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» wurde mit Artikel 123a BV eingeführt und in Artikel 64 Absatz 1^{bis} StGB umgesetzt. Gemäss den beiden Bestimmungen können ausschliesslich extrem gefährliche Täterinnen und Täter mit einem hohen Rückfallrisiko, die als nicht therapierbar eingestuft werden, bis an ihr Lebensende verwahrt werden. Es müssen ausserdem zwei psychiatrische Gutachten zum Schluss kommen, dass sie gefährlich und nicht therapierbar sind. Die lebenslange Verwahrung ist folglich für sehr gefährliche Täterinnen und Täter vorgesehen. Entsprechend hat der Gesetzgeber diese Sanktion als Ultima Ratio vorgesehen und aktuell verbüsst nur eine Person diese Strafe. Zudem hat das Bundesgericht in den jüngsten Entscheidungen²⁶ bestätigt, dass die Strafnorm nur in einer sehr beschränkten Anzahl Fälle angewendet werden kann. Es hat entschieden, dass ausschliesslich Personen lebenslang verwahrt werden können, die tatsächlich auf Lebzeiten keiner Behandlung zugänglich sind.

6.2 Besuche vor Ort: Psychiatrische Klinik Rheinau

Ziffer 175: Der SPT möchte zunächst hervorheben, dass psychisch gestörte Insassinnen und Insassen unter allen Umständen von einem ausreichend dotierten Team von Fachpersonen betreut werden müssen, damit sie die erforderliche Unterstützung und gesundheitliche Versorgung erhalten. Dies in einer geeigneten Umgebung, d. h. in einer spezialisierten Abteilung einer Gesundheitseinrichtung oder Strafanstalt.

²⁶ Siehe namentlich BGE 140 IV 1 und Urteil des BGer 6B_35/2017 vom 26. Februar 2018.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

In Bezug auf die Personen, die zu einer Massnahme (namentlich nach Art. 59 StGB) verurteilt wurden, siehe die Stellungnahme zu Ziffer 102.

Personen mit psychischen Störungen im Vollzug einer Freiheitsstrafe haben abgesehen von der freien Arztwahl dieselben Rechte wie die anderen Patientinnen und Patienten. Die Strafanstalten sind namentlich verpflichtet, die therapeutische Betreuung der Inhaftierten zu regeln und Lösungen für die Fälle vorzusehen, in denen sich eine Einweisung in eine psychiatrische Klinik als nötig erweist. Es ist insbesondere angezeigt, die Betreuung durch spezifisch in Psychiatrie bzw. Psychotherapie ausgebildetes Fachpersonal sicherzustellen.

Ziffer 177: Der SPT fordert den Vertragsstaat auf, die Zahl der in geeigneten Einrichtungen verfügbaren Betreuungsplätze für die zu einer therapeutischen Massnahme Verurteilten zu erhöhen und möchte über die diesbezüglichen Entscheidungen informiert werden.

Wie unter Ziffer 102 erläutert, laufen verschiedene Projekte zur Erhöhung der Anzahl Plätze für die Personen, die zu einer Massnahme verurteilt wurden.

Ziffer 179: Mit Blick auf die Nelson-Mandela-Regel Nr. 109 Absatz 1 vertritt der SPT die Auffassung, dass der Vertragsstaat die Situation der Verwahrten eingehend überprüfen und die Gesetzgebung sowie die institutionellen Lösungen entsprechend anpassen sollte.

Im Lichte der Nelson-Mandela-Regel Nr. 109 Absatz 1 ist darauf hinzuweisen, dass die verwahrten Personen dieser Massnahme auch unterzogen werden können, ohne psychische Störungen aufzuweisen oder schuldunfähig zu sein; nach Artikel 64 Absatz 1 Buchstabe a StGB muss zu erwarten sein, dass sie erneut eine besonders schwere Straftat begehen. Gemäss Artikel 64 Absatz 4 StGB können verwahrte Personen eine Psychotherapie erhalten und ihre Strafe in einer psychiatrischen Klinik oder einer spezialisierten Einrichtung vollziehen, sofern die öffentliche Sicherheit gewährleistet ist.

Ziffern 181 und 182: Der SPT empfiehlt, dass sich die Weiterführung einer therapeutischen Massnahme auf eine eingehende Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit stützt, wobei die Therapiefortschritte der Betroffenen gebührend zu berücksichtigen sind. Der SPT empfiehlt zudem, dass die Eingewiesenen für die Zwecke des Verfahrens vor der Weiterführung der Massnahme stets von der zuständigen kantonalen Behörde angehört und anwaltlich vertreten werden.

Dieselbe Empfehlung gilt für die Überprüfung von Verwahrungen.

Die Weiterführung einer stationären therapeutischen Massnahme ist auf die Fälle nach den Artikeln 60 und 61 StGB beschränkt. Die stationäre therapeutische Massnahme nach Artikel 59 StGB kann theoretisch unbeschränkt verlängert werden (Art. 59 Abs. 4 StGB). Diese Möglichkeit besteht, wenn die verurteilte Person nach Ablauf der rechtmässigen Dauer der Massnahme die Voraussetzungen für eine bedingte Entlassung nicht erfüllt. Bei der Prüfung der bedingten Entlassung wird die betroffene Person angehört, es wird ein Therapiebericht des Therapeuten oder der Therapeutin eingeholt, es kann ein psychiatrisches Gutachten verlangt werden und eine interdisziplinäre Fachkommission kann konsultiert werden (Art. 62d StGB). Der Entscheid zur Verlängerung der Massnahme wird im Übrigen von einem Gericht gefällt und nicht von der Vollzugsbehörde. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Person in einem solchen Verfahren zwingend angehört wird.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

Die Verwahrung ist zeitlich nicht beschränkt. Daher kann nicht von einer Verlängerung gesprochen werden, da die Verwahrung so lange dauert, bis sie durch die bedingte Entlassung oder die Anordnung einer stationären therapeutischen Massnahme beendet wird (Art. 64a und 64b StGB). Der Entscheid bei der Prüfung der bedingten Entlassung stützt sich auf die Anhörung der Täterin oder des Täters, einen Bericht der Anstaltsleitung, die Anhörung der Fachkommission und ein psychiatrisches Gutachten (Art. 64b Abs. 2 StGB). Für die Anordnung einer neuen stationären therapeutischen Massnahme muss sich das Gericht auf ein psychiatrisches Gutachten stützen, das diese Massnahme empfiehlt. Der EGMR hat jüngst in einer Rechtssache betreffend die Schweiz im Übrigen präzisiert, dass die Gutachten aktuell sein müssen, ohne jedoch eine «Gültigkeitsdauer» festzulegen.²⁷

Im Rahmen des Massnahmenpakets «Sanktionenvollzug» schlägt der Bundesrat im Übrigen vor, dass die Rolle der Gerichte bei der Verlängerung, Aufhebung oder Änderung einer Massnahme gestärkt wird. Die Vernehmlassung wurde im Herbst 2020 abgeschlossen.²⁸

Ziffern 184 und 185: Der SPT ist grundsätzlich und in Übereinstimmung mit dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch der Auffassung, dass eine medikamentöse Behandlung nur unter ausserordentlichen Umständen, auf freiwilliger Basis angewendet werden darf und ordnungsgemäss zu dokumentieren ist.

Nach Ansicht des SPT besteht aufgrund des Äquivalenzprinzips kein Grund, sich bei inhaftierten Personen, einschliesslich der zu einer therapeutischen Massnahme Verurteilten, über diese kumulativ geltenden Bedingungen hinwegzusetzen.

Gemäss dem Äquivalenzprinzip haben die Lebensverhältnisse der Personen in Haft tatsächlich so weit als möglich den allgemeinen Lebensverhältnissen zu entsprechen (Art. 75 Abs. 1 StGB). In Bezug auf die Zwangsmedikation, zum Beispiel bei Inhaftierten mit schweren psychischen Störungen, hat die Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften darauf hingewiesen, dass für die Durchführung medizinisch indizierter Zwangsmassnahmen im Straf- und Massnahmenvollzug dieselben Grundsätze wie für die übrigen Patientinnen und Patienten gelten.²⁹

Ziffer 187: Nach Ansicht des SPT könnten die Bestimmungen des ZGB zur Behandlung ohne Zustimmung sinngemäss auch auf Personen im therapeutischen Massnahmenvollzug angewendet werden. Der SPT wäre an einer diesbezüglichen Stellungnahme des Vertragsstaats sehr interessiert.

Der Bundesrat verweist auf seine Stellungnahmen zu den Ziffern 184 und 185. Was die Behandlung ohne Zustimmung betrifft, ist festzuhalten, dass eine Beschränkung der Grundrechte zwingend gemäss den Voraussetzungen nach Artikel 36 BV erfolgen muss (formelle gesetzliche Grundlage, Rechtfertigung durch ein überwiegendes öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter, Verhältnismässigkeit und Unantastbarkeit des Kerngehalts der Grundrechte). Artikel 434 Absatz 1 ZGB übernimmt diese Voraussetzungen (Vorliegen eines überwiegenden Interesses, Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips) und sieht als weitere Bedingung die Urteilsunfähigkeit vor.

²⁷ Urteil des EGMR vom 9. Januar 2018, Kadusic gegen die Schweiz, § 55 ff.

²⁸ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/verbesserungen-smv.html>

²⁹ SCHWEIZERISCHE AKADEMIE DER MEDIZINISCHEN WISSENSCHAFTEN, Medizin-ethische Richtlinien: Zwangsmassnahmen in der Medizin, Bern 2015, Ziff. 4.6.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

7 Weitere Fragen

7.1 An Privatunternehmen delegierte Tätigkeiten

Ziffer 190: Der SPT erinnert daran, dass auch in Fällen, in denen die Betreuung oder der Transport von Gefangenen vertraglich privaten Akteuren übertragen oder sonst wie an sie delegiert wurden, die aus dem Fakultativprotokoll entstehenden Verpflichtungen für den Vertragsstaat nach wie vor gelten. Somit ist dieser weiterhin verantwortlich für jede Verletzung des Fakultativprotokolls, welche sich gegen Personen richtet, denen auf seine Veranlassung oder mit seiner ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung die Freiheit entzogen wurde.

Die Kantone haben gewisse Aufgaben beim Transport von Häftlingen an einen privaten Sicherheitsdienstleister übertragen. Der Transport erfolgt unter strengen Vorgaben und beschränkt sich auf Personen, bei denen kein bekanntes Eigen- oder Fremdgefährdungspotenzial besteht. Dabei erfolgt die Einschätzung des Gefährdungspotenzials durch die auftraggebende kantonale Behörde. Personen mit Gefährdungspotenzial werden entweder im Rahmen eines Sondertransports polizeilich begleitet oder durch die Polizei selbst transportiert.

Der private Sicherheitsdienstleister befördert ausschliesslich Personen, deren Freiheit vorläufig behördlich eingeschränkt wurde. Es ist dem Dienstleister zudem untersagt, Gewalt anzuwenden. Insofern verfügen die staatlichen Sicherheitsorgane weiterhin exklusiv über die ihnen vorbehaltenen hoheitlichen Kompetenzen. Es erfolgt keinerlei Übertragung derselben an den Transportdienstleister.

Die Verantwortung für die Unterbringung der Asylsuchenden und die Sicherheit in den Zentren des Bundes liegt beim SEM. Die Betreuungs- und die Sicherheitsdienstleister handeln im Auftrag des SEM und stehen unter dessen Aufsicht. Die Haftung für Schäden richtet sich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz (Kausalhaftung). Durch Mitarbeitende der Betreuungs- und Sicherheitsdienstleister geschädigte Dritte (z. B. Asylsuchende) sind damit durch den Beizug von Betreuungs- und Sicherheitsdienstleistern durch das SEM nicht benachteiligt, d. h. sie sind gleichgestellt, wie wenn Bedienstete des Bundes den Schaden verursacht hätten.

Mitarbeitende der Betreuungs- und Sicherheitsdienstleister werden durch das SEM geschult, beaufsichtigt und überwacht. Für den Einsatz des entsprechenden Personals sind eine professionelle Ausbildung und Erfahrung sowie regelmässige Weiterbildungen entscheidende Kriterien. Sicherheitsdienstmitarbeitende dürfen zudem erst nach erfolgter Genehmigung durch das SEM eingesetzt werden.

Schliesslich nehmen die Betreuungs- und Sicherheitsdienstleister, die in den Bundesasylzentren für die Betreuung der Asylsuchenden respektive die Sicherstellung der Sicherheit (insbesondere Logen- und Aufsichtsdienste) zuständig sind, keine hoheitlichen Aufgaben wahr (*fonctions régaliennes*). Die Anwendung von Zwang ist nur im Rahmen der Notwehr und Nothilfe sowie im Rahmen des Hausrechts erlaubt. Mitarbeitende der Betreuungs- und Sicherheitsdienstleister haben diesbezüglich nicht mehr Befugnisse als «normale» Bürgerinnen und Bürger.

7.2 Gesundheitskosten der Gefangenen

Ziffer 196: Der SPT wünscht vom Vertragsstaat weitere Informationen zu diesem Thema und fordert ihn auf, sicherzustellen, dass die Insassinnen und Insassen von Strafanstalten landesweit kostenlosen Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu den notwendigen Dienstleistungen haben.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des SPT

Sowohl das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) wie auch die NKVF haben sich mit dieser Thematik beschäftigt.³⁰ Die verbindlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz sowie die verfassungsrechtliche Ausgangslage stehen einer massvollen Kostenbeteiligung der Insassen und Insassinnen an den Gesundheitskosten nicht entgegen. Die Kostenbeteiligung muss verhältnismässig sein und der Zugang zu einer adäquaten Gesundheitsversorgung darf dabei weder verzögert noch verunmöglicht werden. Eine den konkreten finanziellen Verhältnissen angepasste, nicht prohibitiv wirkende und daher grundsätzlich ereignisunabhängige Beteiligung an den Kosten der Gesundheitsversorgung erscheint daher zulässig. Auf politischer Ebene wird derzeit diskutiert, ob ein Krankenversicherungsobligatorium für inhaftierte Personen eingeführt und wie deren Kostenbeteiligung in Berücksichtigung des Normalisierungsprinzips und des Grundsatzes der Gleichbehandlung der inhaftierten Personen ausgestaltet werden kann.

³⁰ KÜNZI JÖRG/WEBER FLORIAN, *Gesundheit im Freiheitsentzug Rechtsgutachten zur Gesundheitsversorgung von inhaftierten Personen ohne Krankenversicherung*, Bern 2018, S. 39 (https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/justiz/publikationen/gesundheitsversorgung_freiheitsentzug_menschenrechtliche_vorgaben.html); NKVF, Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018–2019), S. 40, Ziff. 122.



Berna, 5 marzo 2021

Risposta del Consiglio federale al rapporto del Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (SPT) del 26 maggio 2020 concernente la sua visita in Svizzera dal 27 gennaio al 7 febbraio 2019



Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Elenco delle abbreviazioni

ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AG	Cantone d'Argovia
AIMP	Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (RS 351.1)
CAT	Comitato dell'ONU contro la tortura (<i>Committee against torture</i>)
CC	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210)
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CNPT	Commissione nazionale per la prevenzione della tortura
consid.	considerando/i
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CPP	Codice di procedura penale svizzero del 5 ottobre 2007 (RS 312.0)
CSCSP	Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DTF	Decisione del Tribunale federale
FF	Foglio federale
GE	Cantone di Ginevra
GR	Cantone dei Grigioni
LF-CNPT	Legge federale del 20 marzo 2009 sulla Commissione per la prevenzione della tortura (RS 150.1)
LStrI	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20)
NMG	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale
MNP	Meccanismo nazionale per la prevenzione
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SG	Cantone di San Gallo
SPT	Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti
TF	Tribunale federale
TG	Cantone di Turgovia
UST	Ufficio federale di statistica
VD	Cantone di Vaud
VS	Cantone del Vallese
ZH	Cantone di Zurigo

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Indice

1.	Osservazioni preliminari	5
2.	Cooperazione	5
3.	Il meccanismo nazionale per la prevenzione (MNP).....	6
3.1	Struttura e indipendenza	6
3.2	Budget e risorse finanziarie	6
3.3	Membri e segreteria	8
4.	Quadro giuridico e istituzionale	8
4.1	Competenza federale in materia di procedura penale e di garanzie giuridiche ...	8
4.1.1	Definizione e condanna della tortura	8
4.1.2	Garanzie fondamentali	9
4.1.3	Meccanismi di querela (interni ed esterni)	10
5.	Visite agli istituti destinati alla privazione della libertà.....	11
5.1	Panoramica della situazione carceraria	11
5.2	Strutture detentive di polizia	12
5.2.1	Accuse di abusi	12
5.2.2	Garanzie fondamentali	12
5.2.3	Condizioni materiali	13
5.2.4	Visita medica.....	14
5.3	Istituti carcerari.....	15
5.3.1	Istituti carcerari per l'esecuzione delle pene	15
5.3.1.1	Regime di vita.....	15
5.3.1.2	Contatti esterni	15
5.3.1.3	Tratti ad alta sicurezza	16
5.3.1.4	Disciplina.....	16
5.3.1.5	Detenuti sottoposti a misure terapeutiche (art. 59 CP).....	17
5.3.2	Istituti carcerari misti per l'esecuzione delle pene e la carcerazione preventiva	18
5.3.2.1	Condizioni materiali	18
5.3.2.2	Regime di vita.....	18
5.3.3	Assistenza sanitaria negli istituti destinati alla privazione della libertà	21
5.3.4	Istituti di detenzione amministrativa (centri di detenzione per migranti) – Centro concordatario di Frambois e stabilimento chiuso di Favra (Cantone di Ginevra)	21
5.3.4.1	Garanzie.....	21
5.3.4.2	Regime di vita.....	22
5.3.4.3	Assistenza sanitaria.....	23
5.3.4.4	Personale	23
5.3.5	Problema dei rinvii coatti	24
5.3.6	Centri federali per richiedenti l'asilo	25
6.	Misure terapeutiche stazionarie e di internamento	25
6.1	Quadro giuridico	25
6.2	Visite sul campo: Clinica psichiatrica di Rheinau	26
7.	Altre questioni	28

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

7.1	Atti delegati a società private.....	28
7.2	Spese sanitarie per i detenuti	29

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

1. Osservazioni preliminari

Dal 27 gennaio al 7 febbraio 2019, una delegazione del Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (di seguito SPT o Sottocomitato) ha effettuato la sua prima visita in Svizzera.

Il 26 maggio 2020 il SPT ha fatto pervenire alla Svizzera, a titolo confidenziale, il rapporto relativo alla sua visita (CAT/OP/CHE/ROSP/1/R.1). Il Sottocomitato ha chiesto alla Svizzera di rispondere alle raccomandazioni e alle richieste di informazioni complementari formulate nel rapporto nonché di indicare le misure già adottate o perviste per ottemperarvi.

Il Consiglio federale ha l'onore di trasmettere al Sottocomitato il proprio parere, che riprende la struttura del rapporto del SPT. Le risposte sono pertanto raggruppate per tema e si riferiscono a una o più raccomandazioni o richieste di informazioni complementari, menzionate all'inizio di ciascuna risposta.

Il rapporto del SPT e la presente risposta saranno comunicati ai Cantoni e alla CNPT, affinché prendano atto delle raccomandazioni del SPT.

Il Consiglio federale ringrazia il Sottocomitato per il suo rapporto e le sue raccomandazioni e, mediante il presente parere, ha il piacere di proseguire il dialogo costruttivo instaurato con il SPT; esprime inoltre la sua soddisfazione per l'eccellente collaborazione tra i rappresentanti svizzeri e la delegazione del Sottocomitato durante la visita di quest'ultimo nell'inverno del 2019.

2. Cooperazione

Numero 14: Il SPT raccomanda che siano sistematicamente stilate statistiche ufficiali per Cantone, le quali dovranno poi essere raccolte a livello centrale e pubblicate dall'Ufficio federale di statistica (UST). Queste statistiche dovrebbero essere analizzate e messa a disposizione di tutte le parti interessate.

L'UST raccoglie già i dati essenziali e li pubblica sul suo sito Internet. I Cantoni hanno tuttavia riconosciuto che occorre mettere a disposizione una base di dati migliore. A tal fine stanno vagliando, insieme all'UST, la possibilità di mettere a punto un sistema d'informazione sull'esecuzione delle sanzioni penali. Il progetto preliminare è stato ultimato l'anno scorso e uno studio di fattibilità è previsto per quest'anno.

In particolare, per quanto concerne le statistiche relative alle misure terapeutiche stazionarie di cui all'articolo 59 del Codice penale (CP) e all'internamento di cui all'articolo 64 CP, l'UST¹ raccoglie diversi dati e vari studi² permettono di ottenere indicazioni sull'evoluzione di queste misure.

¹ Cfr. le diverse tabelle relative all'esecuzione delle misure sul sito dell'UST: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/diritto-giustizia/eseecuzione-pene/adulti-detenuiti.html> > Esecuzione delle pene.

² WEBER Jonas/SCHAUB Jann/BUMANN Corinna/SACHER Kevin, Anordnung und Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen gemäss Art. 59 StGB mit Fokus auf geschlossene Strafanstalten bzw. geschlossene Massnahmeneinrichtungen – Studie zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), 2015 : https://www.krim.unibe.ch/unibe/portal/fak_rechtswis/d_dep_krim/inst_krim/content/e62772/e62774/e62778/e558121/Weber-Schaub-Bumann-Sacher_Studie_Art.-59_2016.05.31_ger.pdf ; FREYTAG Thomas./ZERMATEN Aimée H., Bedingte Entlassung aus dem Straf- versus Massnahmenvollzug: Sind die Praktiken gleich?, in: Fink D./Arnold J./Genillod-Villard F./Oberholzer N. (a cura di), Kriminalität, Strafrecht und Föderalismus / Criminalité, justice pénale et fédéralisme, Stämpfli, Berna 2019, pag. 219 segg.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Per quanto riguarda le statistiche relative ai reclami, occorre sottolineare che il loro trattamento è di competenza dei Cantoni, per cui vengono presentati a livello cantonale. In merito a questo punto, è difficile individuare il valore aggiunto e la necessità di un sistema centralizzato.

3. Il meccanismo nazionale per la prevenzione (MNP)

3.1 Struttura e indipendenza

Numero 24: Il Sottocomitato raccomanda allo Stato parte di svincolare la CNPT dalla struttura organizzativa del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), affinché la Commissione possa funzionare in modo completamente indipendente dal punto di vista sia istituzionale sia operativo e quindi esercitare tutte le sue attività e funzioni in modo distinto da quelle del DFGP grazie a una struttura propria.

La LF-CNPT prevede che la CNPT espleti i propri compiti in modo del tutto indipendente, si costituisca autonomamente e fissi la sua organizzazione e i suoi metodi di lavoro in un regolamento. La legge indica inoltre che la CNPT deve disporre delle risorse finanziarie necessarie per svolgere correttamente i suoi lavori, per i quali può fare ricorso a una segreteria permanente. La legge concretizza così due elementi essenziali del Protocollo facoltativo.

La legge lascia invece aperta la questione della struttura istituzionale della CNPT. Dato che l'attuazione nazionale degli obblighi relativi ai diritti dell'uomo pertiene perlopiù al DFGP, l'accorpamento amministrativo della CNPT al DFGP sembrava la soluzione più ragionevole.

Negli ultimi anni la questione dell'indipendenza è stata affrontata a più riprese con la CNPT. Grazie al suo accorpamento amministrativo nel DFGP, la CNPT può approfittare delle esistenti risorse amministrative e di personale, senza dover versare compensi; dal punto di vista economico, questo è un vantaggio per la CNPT. Se dovesse essere scorporata dall'Amministrazione federale, dovrebbe farsi carico di tutti questi costi.

Nel suo ultimo rapporto di attività³, la CNPT ha indicato che, finché non viene creata un'istituzione nazionale relativa ai diritti dell'uomo, essa non può trovare un legame istituzionale che sia indipendente dall'Amministrazione federale.

Inoltre, la perizia del 31 luglio 2017 sugli aspetti giuridici dell'indipendenza della CNPT, menzionata al numero 19 del rapporto del SPT, dichiara che l'accorpamento amministrativo della CNPT alla Segreteria generale del DFGP non ha causato problemi legati alla cattiva applicazione del diritto. In passato la CNPT non ha mai segnalato alla Segreteria generale del DFGP che il proprio accorpamento amministrativo a quest'ultimo comprometterebbe la sua indipendenza materiale. In questo contesto il Consiglio federale non vede necessità di modificare la struttura attuale.

3.2 Budget e risorse finanziarie

Numeri 27 e 32: Il Sottocomitato raccomanda allo Stato parte di dotare la CNPT di un budget distinto da quello del DFGP, affinché possa godere di un'autonomia finanziaria e di conseguenza di un'indipendenza operativa.

³ CNPT, Rapporto d'attività 2019: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61973.pdf>.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Il Sottocomitato raccomanda allo Stato parte di dotare la CNPT di risorse finanziarie adeguate per garantire la sua indipendenza operativa e il corretto espletamento del suo mandato, conformemente agli articoli 17–20 del Protocollo. In quest’ottica, incoraggia lo Stato parte a riconsiderare il budget allocato alla CNPT, prendendo dovutamente in considerazione i bisogni espressi da quest’ultima, per permetterle di realizzare in modo adeguato il suo programma annuale di visite su tutto il territorio nazionale; di ricorrere, laddove necessario, ai servizi di esperti esterni e di interpreti nelle diverse lingue; di condurre le sue attività di monitoraggio; di lavorare insieme ad altri attori coinvolti nella prevenzione della tortura e di coprire tutte le esigenze logistiche indispensabili per il suo buon funzionamento.

Nel suo messaggio concernente la LF-CNPT, il Consiglio federale prevedeva che la CNPT avrebbe effettuato ogni anno tra 20 e 30 visite negli istituti destinati alla privazione della libertà. All’epoca il Consiglio federale aveva stimato il costo di queste visite in un massimo di 184 000 franchi. Al momento della sua creazione, la CNPT è stata dotata di una segreteria permanente con un totale di 1,3 posti a tempo pieno e di un budget di 360 000 franchi per anno fino al 2012.

Il budget della CNPT è stato aumentato nel corso degli anni successivi. Gli aumenti sono stati effettuati tenendo conto di alcuni nuovi compiti, come il monitoraggio dell’esecuzione dei rinvii decisi in virtù del diritto degli stranieri, attività di controllo nel settore dei centri federali di asilo o il progetto relativo all’esame degli standard in materia di diritti dell’uomo e dell’assistenza sanitaria negli istituti destinati alla privazione della libertà. Attualmente la segreteria dispone di 3,4 posti a tempo pieno (stato al 1° settembre 2020) e di un budget globale di 960 600 franchi. Inoltre, la Segreteria generale del DFGP finanzia uno/a stagista di scuola universitaria attivo/a nella segreteria della CNPT. Nemmeno le spese di affitto e i costi per il supporto informatico sono fatturati alla CNPT. In caso di scorporamento dall’Amministrazione federale, la CNPT dovrebbe coprire questi costi con il budget allocatole.

La CNPT decide in modo autonomo come usare le sue risorse finanziarie e il numero di visite che può effettuare nei limiti del suo budget. Dall’introduzione del nuovo modello di gestione dell’Amministrazione federale (NMG), il budget della CNPT deve essere gestito nel quadro del preventivo globale della Segreteria generale del DFGP.

Finora, la CNPT è stata esentata da qualsiasi obbligo di risparmio ma, come tutte le unità amministrative federali, deve organizzare la sua pianificazione finanziaria in modo da rispettare il quadro finanziario. Insieme all’AFF è stato chiarito se un credito individuale ai sensi dell’articolo 30a capoverso 5 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC)⁴ potrebbe consentire di aumentare l’autonomia della CNPT in alternativa al preventivo globale della Segreteria generale del DFGP, a cui la CNPT è annessa dal punto di vista amministrativo. L’AFF si è pronunciata contro lo stanziamento di un credito individuale per la CNPT. Secondo l’articolo 30a capoverso 5 LFC, un tale credito è destinato soltanto a importanti misure e progetti a carattere individuale.

Nel 2019 la CNPT ha effettuato 23 visite di controllo in istituti destinati alla privazione della libertà. Il Consiglio federale ritiene che la CNPT e la segreteria abbiano attualmente risorse finanziarie e di personale sufficienti per adempiere i compiti previsti dalla legge. La CNPT dispone di sufficiente flessibilità per utilizzare le sue risorse, ma deve anche fissare delle priorità.

⁴ RS 611.0

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

3.3 Membri e segreteria

Numeri 35, 39 e 40: Il Sottocomitato raccomanda allo Stato parte di rivedere le modalità di lavoro dei membri della CNPT per permettere loro di dedicarsi pienamente alle attività del meccanismo, segnatamente prevedendo la possibilità di lavorare a tempo pieno per alcuni di essi e l'allocazione delle risorse finanziarie necessarie per la loro remunerazione.

Il Sottocomitato raccomanda allo Stato parte di garantire l'indipendenza del suo MNP (in linea con l'articolo 18.1 del Protocollo) e la sua operatività, aumentando in modo significativo gli effettivi della segreteria della CNPT e assicurandosi che tutto il personale della segreteria lavori esclusivamente per essa e sia sotto il suo diretto controllo.

Più in generale, il SPT è dell'avviso che una segreteria permanente ben dotata e dedicata così come membri disponibili, che lavorino a tempo pieno per il meccanismo nazionale di prevenzione, siano maggiormente in grado di definire e gestire una strategia operativa efficace.

In virtù dell'articolo 7 capoversi 1 e 2 LF-CNPT, la CNPT è responsabile per la propria costituzione e definisce la propria organizzazione e i propri metodi di lavoro. Ciò le permette di scegliere come eseguire al meglio i suoi compiti e di decidere in modo indipendente come usare i mezzi finanziari a sua disposizione. La CNPT è composta da 12 membri specializzati nel settore dei diritti dell'uomo, della giustizia, dell'esecuzione delle pene e delle misure, della medicina, della psichiatria e della polizia. Il loro lavoro a titolo accessorio per la CNPT permette loro di mantenere il loro *knowhow* grazie ad altre attività. I membri ricevono un'indennità giornaliera per il loro lavoro. La legge prevede anche che si possa far ricorso a esperti esterni, la cui esperienza è necessaria in certi settori più specifici.

La percentuale di posti in seno alla segreteria della CNPT è stata aumentata negli ultimi anni e attualmente consta di 3,4 posti a tempo pieno (stato al 1° settembre 2020).

Il Consiglio federale ritiene che l'organizzazione della CNPT abbia dato buoni risultati, dal momento che le offre sufficiente flessibilità per nominare i membri e gli esperti più idonei a seconda del tipo di visita di controllo. Il Consiglio federale è pure del parere che il modello attuale, che prevede 12 membri che esercitano la loro attività a titolo accessorio, si è dimostrato valido.

4. Quadro giuridico e istituzionale

4.1 Competenza federale in materia di procedura penale e di garanzie giuridiche

4.1.1 Definizione e condanna della tortura

Numero 43: Ricordando le raccomandazioni del CAT e del Comitato per i diritti umani e al fine di attuare l'articolo 4 della Convenzione, il SPT raccomanda che lo Stato parte introduca nel proprio Codice penale (CP) una fattispecie specifica per il reato di tortura, definito secondo l'articolo 1 della Convenzione.

Come giustamente sottolinea il SPT, e in conformità con l'articolo 4 paragrafo 1 della Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RS 0.105): «Ogni Stato Parte provvede affinché qualsiasi atto di tortura costituisca un reato a tenore del suo diritto penale». L'articolo 1 della Convenzione definisce come tortura, ad esempio, atti con i quali un organo pubblico infligge a una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa informazioni o confessioni, di punirla o di intimidirla. Ciò che si richiede agli Stati non è quindi di rendere

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

reato la tortura in senso stretto, ma piuttosto di punire tutti i comportamenti che rientrano negli articoli 1 e 4 della Convenzione ed è questo quello che fa la Svizzera.

Per quanto riguarda innanzitutto i crimini contro l'umanità, va sottolineato che la tortura è espressamente punita dall'articolo 264a CP. L'articolo 264a capoverso 1 lettera f prevede infatti che chiunque, nell'ambito di un attacco esteso o sistematico contro popolazioni civili infligge a una persona di cui ha la custodia o il controllo grandi sofferenze o un grave danno al corpo o alla salute fisica o psichica, è punito con una pena detentiva non inferiore a cinque anni.

I reati di diritto comune comprendono i reati contro la vita, l'integrità fisica, sessuale e psicologica e la libertà (minaccia, coercizione, sequestro o rapimento), abuso di autorità e ostruzione di procedimenti penali. Anche i comportamenti che mettono in pericolo la vita o la salute sono puniti severamente. Chiunque commetta uno di questi reati è punibile, compresi i funzionari o le autorità. Sono punibili anche l'istigazione e la complicità (art. 24 e 25 CP), così come il tentativo (art. 22 CP). In questo modo è possibile perseguire non solo gli autori diretti delle condotte incriminate, ma anche, ad esempio, i superiori gerarchici. Pertanto, l'affermazione del SPT, secondo cui «gli atti di tortura commessi durante l'arresto e il fermo preventivo di polizia o durante l'esecuzione di una pena o di qualsiasi altra forma di privazione della libertà [...] non sarebbero puniti» non corrisponde al vero.

Per quanto riguarda le pene previste per i suddetti reati, esse sono proporzionate, dissuasive e pienamente coerenti con le altre sanzioni del CP. In caso di concorso di più reati, la pena massima comminata per il reato più grave può essere moltiplicata per 1,5 (art. 49 CP). I termini di prescrizione sono, inoltre, sufficientemente lunghi per consentire alle autorità penali di svolgere il loro lavoro senza pressioni, pur rispettando l'imperativo di celerità (art. 5 CPP). Questi termini, che variano da 7 a 30 anni a seconda della gravità del reato, sono stati tra l'altro prorogati in occasione della revisione della Parte generale del CP e si estinguono non appena viene pronunciata la sentenza di prima istanza (art. 97 CP). Nell'ambito dei crimini contro l'umanità, la tortura è addirittura imprescrittibile (art. 101 CP).

Infine, per sottolineare come la Svizzera applichi la tolleranza zero rispetto agli atti di tortura, va osservato che è vietato raccogliere prove servendosi di mezzi coercitivi, violenza, minacce, promesse, inganni o mezzi che possono pregiudicare le facoltà mentali o la libera volontà di una persona (art. 140 CPP). Le prove raccolte utilizzando tali metodi non potrebbero essere utilizzate in alcun caso (art. 141 cpv. 1 CPP).

Alla luce di questi elementi, l'affermazione del SPT, secondo cui «[...] gli unici atti di tortura puniti sono quelli commessi nell'ambito di un attacco diffuso o sistematico contro la popolazione civile [...]», è errata. Tutti gli atti paragonabili ad atti di tortura commessi in Svizzera sono puniti, a prescindere dal contesto in cui sono stati commessi. Gli articoli 1 e 4 della Convenzione non richiedono la creazione di una norma penale che punisca in modo specifico la tortura per far sì che la Svizzera rispetti gli impegni assunti in virtù di queste due disposizioni.

4.1.2 Garanzie fondamentali

Numero 45: Il SPT invita lo Stato parte a garantire che tutte le persone private della loro libertà godano, fin dall'inizio della misura restrittiva, cioè dal momento in cui la polizia le priva della loro libertà di movimento, di tutte le garanzie giuridiche fondamentali, vale a dire del diritto di accedere a un avvocato, del diritto di informare i loro parenti e del diritto di beneficiare di una visita medica indipendente (anche da parte di un medico di loro scelta).

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Contrariamente a quanto sostenuto dal SPT, l'accesso alle garanzie giuridiche non inizia una volta avviata la procedura di interrogazione. Al contrario, l'ordinamento giuridico prevede che tale accesso sia garantito già nella fase dell'arresto provvisorio (art. 219 CPP). Difatti, la polizia deve informare senza indugio l'imputato del suo diritto di rivolgersi a un avvocato non appena sorge un sospetto (art. 219 cpv. 1 CPP in combinato disposto con l'art. 158 CPP). Il CPP non fa riferimento a un periodo di tre ore durante il quale il sospetto non avrebbe il diritto di chiamare un avvocato⁵. La legislazione svizzera va quindi oltre i principi sviluppati dalla Corte EDU, secondo cui «in linea di massima, l'accesso a un avvocato deve essere consentito non appena un sospettato viene interrogato per la prima volta dalla polizia»⁶. Tuttavia, è possibile che, se la persona arrestata non parla una lingua ufficiale, non possa avere accesso alle garanzie giuridiche immediatamente (necessità di tradurre le informazioni o di far intervenire un interprete).

Allo stesso modo, il quadro giuridico garantisce a una persona arrestata provvisoriamente o posta in carcerazione preventiva o di sicurezza, il diritto di informare i suoi congiunti al momento dell'arresto, nonché il suo datore di lavoro o la rappresentanza estera competente (art. 214 CPP).

Per quanto riguarda la visita medica, l'ordinamento giuridico svizzero garantisce a tutte le persone arrestate il diritto di essere visitate da un medico indipendente non appena vengono arrestate e ogni volta che lo richiedono, nel rispetto della loro scelta del medico, a meno che il medico scelto non sia disponibile o che vi sia un rischio di collusione⁷.

Va ricordato, inoltre, che il diritto all'informazione è di fondamentale importanza in Svizzera. La comunicazione dei diritti è infatti considerata come un requisito di validità e non come una semplice prescrizione d'ordine. Difatti, ai sensi dell'articolo 158 capoverso 2 CPP, sono inutilizzabili le prove ottenute senza che siano state fornite le informazioni relative ai diritti, a prescindere dal reato commesso e dalla sua gravità⁸.

Infine, l'imputato può in generale far verificare la regolarità della procedura, presentando reclamo contro le decisioni e gli atti procedurali della polizia e del pubblico ministero all'autorità competente (art. 393 segg. CPP). Egli può anche proporre appello, censurando il modo in cui è stato trattato durante la procedura dinanzi al giudice del merito e poi in un appello all'autorità superiore (art. 398 CPP). Tutte le misure qui illustrate garantiscono all'imputato un processo equo.

4.1.3 Meccanismi di querela (interni ed esterni)

Numeri 47 e 48: Il Sottocomitato raccomanda che lo Stato parte garantisca l'esistenza di meccanismi per la presentazione di querele in merito ad atti od omissioni delle autorità responsabili del loro trattamento. Tali meccanismi dovrebbero essere disponibili in tutti gli istituti destinati alla privazione della libertà e le informazioni a riguardo dovrebbero essere trasparenti e largamente diffuse in diverse lingue. Lo Stato parte dovrebbe inoltre garantire che tutte

⁵ L'art. 219 cpv. 5 CPP stabilisce semplicemente che, se una persona arrestata provvisoriamente deve restare in stato di arresto più di tre ore, il provvedimento deve essere ordinato da un agente di polizia a cui la Confederazione o il Cantone abbiano conferito tale facoltà.

⁶ Sentenza della Corte EDU del 27 novembre 2008, *Salduz c. Turchia*, § 55.

⁷ FF 2006 989, 1289.

⁸ VERNIORY JEAN-MARC, art. 158 N 26, in: Kuhn A./Jeanneret Y. (ed.), *Commentaire romand - Code de procédure pénale*, Basilea 2009. L'autore sostiene anche che un'informazione parziale sui diritti equivale a una mancanza di informazione.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

le accuse o le querele relative ad atti di tortura e maltrattamenti siano comunicate tempestivamente e in modo imparziale alle autorità competenti, che siano oggetto di indagini e che, all'occorrenza, siano sanzionate in modo dissuasivo.

Ai sensi dell'articolo 301 CPP, ogni persona ha il diritto di denunciare per scritto od oralmente un reato a un'autorità di perseguimento penale. Le autorità di perseguimento penale sono, in particolare, il pubblico ministero e la polizia (art. 12 CPP). Tali autorità sono indipendenti (art. 4 CPP), soggette al principio della verità materiale (art. 6 CPP) e obbligate ad avviare e portare a termine senza indugio un procedimento penale se vengono a conoscenza di reati o di indizi di reato (art. 5 e 7 CPP). Inoltre, la persona che si ritiene lesa può presentare a chi dirige il procedimento una domanda di ricusazione a carico di una persona che opera in seno a un'autorità penale, se sussistono determinati motivi che la rendono sospetta di prevenzione (art. 56 segg. CPP). In caso di opposizione alla domanda di ricusazione, nei casi in cui è interessata la polizia la controversia viene decisa dal pubblico ministero (art. 59 cpv. 1 lett. a CPP). La persona che si ritiene lesa può rivolgere la propria denuncia direttamente al pubblico ministero (art. 301 CPP), per cui nessun denunciante è obbligato a passare per la polizia. Negli altri casi in cui viene presentata una denuncia contro un'autorità coinvolta, si applicano le norme relative alla procedura in caso di ricusazione (art. 59 CPP). Le autorità penali (compresi gli agenti di polizia) che nell'esercizio delle loro funzioni constatano un reato, sono tenute a denunciarlo alle autorità competenti (art. 302 CPP). Le parti possono interporre reclamo contro le decisioni e gli atti procedurali della polizia e del pubblico ministero (art. 393 CPP). Tutte queste disposizioni garantiscono a chiunque sia stato leso da un pubblico ufficiale una procedura equa, condotta da un'autorità indipendente. Il Tribunale federale (TF) ha inoltre confermato che chiunque sostenga giustamente di essere stato trattato in modo inumano o degradante da un agente di polizia ha diritto a un'inchiesta ufficiale efficace e approfondita⁹.

Mentre la maggior parte dei Cantoni ha lasciato al pubblico ministero il perseguimento dei reati commessi da pubblici ufficiali (compresi gli agenti di polizia), alcuni hanno introdotto misure supplementari per rafforzare le (già forti) garanzie previste dal CPP. Tali misure comprendono, ad esempio, l'affidamento degli interrogatori esclusivamente a rappresentanti del pubblico ministero, a un ufficiale di un corpo di polizia diverso da quello interessato dal caso o, come nel Cantone di Ginevra, a un corpo di polizia appositamente incaricato di questo tipo di casi (*Inspection générale des services*). Infine, altri Cantoni hanno istituito meccanismi alternativi a quelli previsti dal CPP per trattare le querele a carico degli agenti di polizia. Ad esempio, i Cantoni di Zurigo, Vaud, Basilea Città, Basilea Campagna e Zugo hanno creato un ufficio di mediazione. Analogamente, nelle città di Berna, Lucerna, San Gallo, Rapperswil-Jona, Wallisellen, Winterthur e Zurigo sono presenti servizi di mediazione comunali.

5. Visite agli istituti destinati alla privazione della libertà

5.1 Panoramica della situazione carceraria

Numero 52: Il SPT ricorda che la carcerazione prima del processo deve essere utilizzata solo come misura estrema e deve essere riservata a circostanze eccezionali e per periodi limitati, tenendo conto del principio di necessità e proporzionalità.

La Svizzera prende atto della raccomandazione del Sottocomitato, ma ricorda che il CPP prevede esattamente questo. Dagli articoli 197 capoverso 1 e 237 capoverso 1 CPP si evince chiaramente che la carcerazione preventiva è sussidiaria a tutte le altre misure. Inoltre, ai

⁹ DTF 138 IV 86, consid. 3.1.1, DTF 131 I 455, consid. 1.2.5.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

sensi dell'articolo 221 capoverso 1 CPP, la carcerazione preventiva può essere disposta solo a condizioni restrittive (rischio di fuga, recidiva o collusione) e se sussistono forti sospetti che sia stato commesso un reato di una certa gravità, cioè un delitto o un crimine ai sensi dell'articolo 10 CP. Si tratta quindi di una risorsa ultima nel diritto svizzero.

5.2 Strutture detentive di polizia

5.2.1 Accuse di abusi

Numero 55: Il SPT raccomanda che sia fermamente ricordato agli agenti di polizia, e soprattutto agli agenti privati che svolgono compiti di vigilanza delegati per contratto dalle autorità, di rispettare in ogni momento i diritti e la dignità delle persone private della libertà, che si trovano sotto la loro custodia.

Secondo le informazioni del Cantone di Zurigo, le persone detenute nel carcere di polizia sono assistite principalmente dai membri della sicurezza che operano in una sezione dell'istituto; talvolta sono assistite da agenti della polizia cantonale zurighese. Questi ricevono regolarmente formazioni su come trattare in modo corretto e rispettoso i detenuti. Nei corsi di formazione e di perfezionamento viene attribuita grande importanza a questo tema. Se sono coinvolti fornitori privati di servizi (soprattutto per quanto riguarda il trasporto intercantonale), si sottolinea che devono trattare i detenuti in modo rispettoso e conforme alla legge.

Il Cantone di Vaud dichiara che al personale di polizia e agli agenti delle imprese private di sicurezza vengono regolarmente rammentati i diritti e la dignità dei detenuti. Le autorità cantonali continueranno a ricordarlo e non tollereranno abusi.

Secondo il Cantone di Ginevra, ogni ricorso a misure coercitive da parte della polizia ginevrina è registrato in dettaglio nei rapporti di polizia, segnatamente nella rubrica corrispondente. Tutti questi usi della forza sono scrupolosamente monitorati e analizzati dalle autorità competenti per garantirne la conformità. I risultati di queste analisi sono sistematicamente trasmessi alla cancelleria della Comandante. Inoltre, gli agenti di polizia vengono addestrati (formazione di base – teoria e pratica) nell'uso della forza; vengono poi regolarmente organizzati corsi di perfezionamento. Per quanto riguarda la società Securitas, la cui attività è essenzialmente limitata ai trasporti cantonali e intercantionali o ai servizi di guardia ospedaliera, non sono giunte lamentele al Servizio dei commissari, che di norma conferisce a questa società diversi incarichi di sorveglianza. Eventuali carenze rilevate dalla polizia sarebbero, a seconda della loro gravità, segnalate alla gerarchia o trasmesse all'Ispettorato generale dei servizi.

5.2.2 Garanzie fondamentali

Numero 60: Il Sottocomitato raccomanda che tutti i detenuti siano debitamente informati dei loro diritti in una lingua loro comprensibile, che sia loro fornito un interprete, se necessario, e che sia loro assegnato un avvocato con cui possano parlare.

Si rimanda alla risposta al numero 45.

Il Cantone di Zurigo dichiara che, durante l'interrogatorio successivo all'arresto, i detenuti sono informati del motivo della loro detenzione. Inoltre, ricevono un opuscolo (disponibile in 31 lingue) che descrive i loro diritti e doveri e l'ulteriore svolgimento della procedura. Se il detenuto non parla tedesco, per tutti gli interrogatori da parte della polizia e del pubblico ministero si fa ricorso a un interprete. Se l'imputato lo desidera, sarà designato un avvocato d'urgenza prima del primo interrogatorio da parte della polizia.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

La *Law Clinic* sui diritti delle persone vulnerabili dell'Università di Ginevra ha pubblicato un opuscolo dettagliato sui diritti delle persone sottoposte a carcerazione preventiva nel carcere di Champ-Dollon¹⁰. Una *law clinic* o clinica giuridica in ambito universitario riunisce studenti e membri del corpo accademico affinché effettuino lavori giuridici *pro bono* nell'interesse pubblico, in particolare nel campo della giustizia sociale.

Numero 62: Il SPT ribadisce la sua raccomandazione di accordare a tutte le persone private della loro libertà le garanzie fondamentali a partire dal momento dell'arresto. Lo Stato parte dovrebbe inoltre assicurare che le informazioni sui diritti dei detenuti siano affisse nei commissariati di polizia nelle lingue appropriate e in luoghi dove possono essere lette facilmente.

Si rimanda alla risposta al numero 45.

Il Cantone di Ginevra precisa che il fermo di polizia è disciplinato a livello cantonale dalla direttiva D4 del Pubblico ministero di Ginevra. Va ricordato che questa fase deve essere quanto più breve possibile e che il seguito della procedura si basa sulle informazioni raccolte. Non è pertanto prevista la comunicazione delle informazioni qui in esame in tale fase. Per quanto riguarda le modalità proposte, la comunicazione personale e specifica durante l'interrogatorio sembra più appropriata.

Numero 67: Il SPT raccomanda allo Stato parte di trasferire senza indugio le persone in carcerazione preventiva e i detenuti che stanno scontando una pena in istituti idonei alla detenzione a lungo termine, ristabilendo imperativamente la funzione dei commissariati di polizia come strutture per il fermo preventivo di polizia non superiore a 48 ore, secondo quanto previsto dal CPP.

Le autorità vodesi rammentano la situazione di sovraffollamento in tre dei sei istituti cantonali per persone in carcerazione preventiva. Il tasso di occupazione di questi tre siti varia tra il 120 e il 170 per cento. Occorre, inoltre, sottolineare che gli istituti che ospitano persone che stanno scontando una pena stanno operando al 100 per cento della loro capacità. In risposta a questo problema, il Cantone di Vaud ha adottato tutte le misure necessarie, ossia ha previsto di sviluppare nuove infrastrutture carcerarie che, entro il 2030, consentiranno di adempiere alla raccomandazione 67 con la creazione di circa 400 nuovi posti di detenzione. Tuttavia, la costruzione di un nuovo stabilimento di questa entità richiede tempo, dato che le tempistiche dipendono dai processi di approvazione dei crediti e dalla realizzazione della nuova infrastruttura. In attesa di queste nuove celle, il Servizio carcerario ha ampiamente sviluppato l'uso di strumenti alternativi alla detenzione. Ad esempio, il numero delle pene eseguite sotto forma di lavoro di pubblica utilità è passato da 29 nel 2017 a 249 nel 2019. Infine, va sottolineato che il tasso di occupazione delle celle di polizia è diminuito significativamente da giugno 2019: mentre la media delle ore di detenzione nelle celle della polizia era di circa 215 ore nel 2019, nel 2020 esso si è attestato a circa 41 ore (stato al 2 luglio 2020).

5.2.3 Condizioni materiali

Numero 73: Come indicato in precedenza, il SPT raccomanda che lo Stato parte trasferisca senza indugio in strutture carcerarie appropriate le persone attualmente detenute in carcerazione preventiva o che stanno scontando una pena nei commissariati di polizia di Losanna.

Si rimanda alla risposta delle autorità vodesi alla raccomandazione numero 67.

¹⁰ <https://www.unige.ch/droit/lawclinic/files/3515/6827/7741/droits-personnes-detention-provisoire.pdf>.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Numero 75: Il Sottocomitato raccomanda l'adozione di misure adeguate per migliorare le condizioni materiali del carcere di polizia di Zurigo, tra cui l'installazione di sistemi di illuminazione naturale, di riscaldamento e di accesso all'acqua calda e a un'adeguata ventilazione.

Ogni cella del carcere di polizia è dotata di servizi igienici e di un lavandino con acqua corrente fredda potabile. Le docce hanno acqua calda. Inoltre, tutte le celle dispongono di un calorifero regolabile individualmente. Poiché le finestre sono bloccate, ogni cella è dotata di un sistema di ventilazione che fornisce aria fresca. L'illuminazione delle celle è attualmente in fase di ottimizzazione grazie alla sostituzione delle esistenti lampade a risparmio energetico con lampade a LED più luminose. Ristrutturazioni di grande portata non sarebbero economicamente ragionevoli, dato che l'attuale carcere di polizia dovrebbe essere sostituito nell'aprile 2022 da un nuovo istituto carcerario all'interno del Centro di polizia e giustizia.

5.2.4 Visita medica

Numero 77: Il SPT raccomanda che ogni persona fermata o arrestata provvisoriamente abbia il diritto effettivo, fin dall'inizio della privazione della libertà, di essere esaminata da un medico indipendente (eventualmente di sua scelta). Gli esiti di ogni esame devono essere registrati e messi a disposizione del detenuto e del suo avvocato.

Il Consiglio federale ritiene che non sia necessario che il diritto di farsi visitare da un medico – compreso un medico a scelta – sia formalmente garantito fin dall'inizio della privazione della libertà. A questo proposito, va ricordato che la questione non pertiene alla procedura penale in quanto tale, ma è legata al diritto alla libertà personale sancito dall'articolo 10 capoverso 2 Cost.¹¹ Di conseguenza, non sembra opportuno prevedere una disposizione specifica nel CPP o altrove. Per quanto riguarda la libera scelta del medico, essa non può essere garantita in modo assoluto (rischio di collusione, organizzazione e disponibilità del medico, ecc.). In merito a questo punto si rimanda anche alla risposta al numero 45.

Numero 81: Il SPT ritiene che i trattamenti farmacologici debbano, per quanto possibile, essere predisposti e distribuiti da personale sanitario qualificato.

In generale, e per quanto le risorse lo permettano, la predisposizione e la distribuzione dei farmaci è effettuata da personale specializzato; di solito si tratta di membri del servizio sanitario dell'istituto di privazione della libertà.

Il Cantone di Vaud dichiara che la predisposizione dei trattamenti farmacologici e la gestione delle scorte (farmacia) sono di competenza del personale sanitario. Lo stesso personale consegna i farmaci al personale non sanitario dei vari tratti del carcere, delegandogli la loro distribuzione; gli infermieri si assicurano che il personale non sanitario disponga di informazioni relative ai nomi dei farmaci, alle indicazioni generiche, agli effetti previsti e ai possibili effetti collaterali. Gli infermieri garantiscono, inoltre, che i farmaci siano accompagnati da un'indicazione precisa e dettagliata dell'identità del paziente e del numero di cella. La procedura è regolata con precisione in un documento di delega redatto dal Servizio di medicina e psichiatria carceraria.

¹¹ DTF 102 Ia 302, consid. 2.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Numero 83: Il carcere di polizia di Zurigo dovrebbe garantire che la cella di detenzione dedicata all'accoglienza di detenuti malati, soprattutto durante le visite regolari e quindi prevedibili, sia dotata di una sedia, di un letto, di luce sufficiente e di una temperatura ambiente adeguata.

Secondo il Cantone di Zurigo, questa raccomandazione è già stata attuata. Nel carcere di polizia, due celle separate sono state progettate come sale d'attesa.

5.3 Istituti carcerari

5.3.1 Istituti carcerari per l'esecuzione delle pene

5.3.1.1 Regime di vita

Numero 89: Rammentando le Regole Mandela, il SPT invita lo Stato parte a riconsiderare la sua posizione secondo cui un rifiuto di lavorare comporta sanzioni disciplinari.

Il Consiglio federale ricorda innanzitutto che, per legge, l'obbligo di lavorare è limitato alle persone già condannate a scontare una pena o una misura (art. 81 e 90 cpv. 3 CP) o che si trovano in esecuzione anticipata (art. 236 CPP). La carcerazione preventiva (226 CPP), la detenzione in vista di estradizione (art. 47 segg. AIMP) e la detenzione amministrativa (art. 75, 76 e 78 LStrl) non prevedono l'obbligo di lavorare¹².

Uno degli obiettivi generali dell'esecuzione della pena detentiva è quello di migliorare il comportamento sociale del detenuto, in particolare la sua capacità di rispettare la legge (art. 75 cpv. 1 CP). L'obbligo di lavorare permette di rafforzare la sua capacità di reinserimento dopo la scarcerazione, in particolare nella vita professionale. Il detenuto può in questo modo acquisire conoscenze specifiche, che potranno poi essergli utili in un contesto professionale. L'obbligo di lavorare permette anche di offrire un programma occupazionale, di strutturare la vita quotidiana e di garantire il buon funzionamento dello stabilimento¹³. Secondo l'articolo 81 CP, il lavoro deve corrispondere quanto possibile alle capacità, alla formazione e alle inclinazioni del detenuto. L'obbligo di lavorare sussiste, quindi, solo se si tratta di un lavoro adeguato alle capacità fisiche e intellettuali dell'interessato¹⁴. Ai detenuti con disabilità fisica o mentale può essere offerta un'attività occupazionale a loro idonea.

Di conseguenza, il lavoro in carcere non ha una funzione punitiva, ma prepara e favorisce il reinserimento del condannato in modo adeguato ai suoi interessi e alle sue attitudini, in ottemperanza delle Regole Mandela 96 e 97. Esistono diversi tipi di sanzioni disciplinari, a partire dall'ammonizione (art. 91 cpv. 2 PC). In questo contesto, e ricordando che la competenza in materia spetta ai Cantoni (art. 91 cpv. 3 CP¹⁵ e art. 123 cpv. 2 Cost.), il Consiglio federale non prevede di emanare alcuna disposizione specifica in materia nel CP.

5.3.1.2 Contatti esterni

Numero 91: Il SPT desidera essere informato sulle misure adottate per migliorare l'accesso al telefono.

¹² DTF 123 I 221, consid. II.3.

¹³ DTF 139 I 180, consid. 1.6.

¹⁴ DTF 139 I 180, consid. 1.6.

¹⁵ Art. 91 cpv. 3 CP: «Per l'esecuzione delle pene e delle misure i Cantoni emanano disposizioni disciplinari. Tali disposizioni definiscono gli elementi costitutivi delle infrazioni disciplinari, determinano le sanzioni disciplinari e la loro commisurazione e disciplinano la procedura».

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Per quanto riguarda l'accesso al telefono presso lo stabilimento di esecuzione giudiziaria di Pöschwies, il limite di dieci minuti (a rotazione) è stato introdotto per garantire un accesso equo all'unico telefono previsto per gruppo residenziale (da 24 a 30 detenuti). Questo sistema sarà sostituito e il numero di telefoni sarà portato a tre per gruppo residenziale. Di conseguenza incrementerà il tempo di accesso al telefono. Questo progetto dovrebbe essere implementato entro il primo trimestre del 2021.

5.3.1.3 Tratti ad alta sicurezza

Numero 94: Il SPT raccomanda che lo Stato parte consideri la possibilità di armonizzare la procedura di collocamento in isolamento, se possibile per via legislativa. Raccomanda inoltre di garantire che qualsiasi decisione di isolamento sia legittima, necessaria, proporzionata e non discriminatoria. Dovrebbe inoltre essere accompagnata da garanzie giuridiche, segnatamente offrire la possibilità di ricorso e di riesame periodico.

L'isolamento (detenzione in cella) è utilizzato in tre casi: per un periodo massimo di una settimana all'inizio della pena e per prepararne l'esecuzione; per proteggere il detenuto o terzi; o come sanzione disciplinare (art. 78 CP). Quando si ricorre all'isolamento per motivi di sicurezza (art. 78 lett. b CP) o come sanzione disciplinare (art. 78 lett. c CP), la decisione è suscettibile di ricorso. Poiché tale decisione limita i diritti fondamentali, essa deve soddisfare i criteri dell'articolo 36 Cost., che prevede l'esistenza di una base legale formale, la presenza di un interesse pubblico preponderante o la tutela di un diritto fondamentale altrui, il rispetto del principio di proporzionalità e l'inviolabilità dell'essenza dei diritti fondamentali.

Va sottolineato che il foglio informativo del Concordato della Svizzera centrale e nordoccidentale menziona la procedura e le garanzie giuridiche (diritto di essere ascoltati, rimedi giuridici, ecc.) delle persone poste in un tratto di sicurezza¹⁶.

In considerazione delle competenze attribuite ai Cantoni in materia di esecuzione delle pene e delle misure (art. 123 cpv. 2 Cost.), il Consiglio federale non intende legiferare espressamente in materia.

5.3.1.4 Disciplina

Numero 96: Il SPT desidera ricordare che la durata massima dell'isolamento disciplinare non dovrebbe superare i 14 giorni e che questo provvedimento dovrebbe essere utilizzato solo come soluzione ultima in casi eccezionali, per il più breve tempo possibile, sotto controllo indipendente e solo con l'autorizzazione di un'autorità competente. Inoltre, la sanzione disciplinare non dovrebbe implicare restrizioni dei contatti con i parenti (salvo in caso di reati che li coinvolgano).

Il Cantone di Zurigo fa rilevare che la durata massima di 20 giorni per gli arresti si fonda su basi legali cantonali e su concordati¹⁷. A questo proposito precisa che, in pratica, gli arresti fino a un massimo di 20 giorni sono ordinati solo con grande moderazione e solo in caso di infrazioni disciplinari molto gravi e/o ripetute. Considerata la chiara base legale, il Cantone di Zurigo non prevede di modificare la propria prassi in questo contesto. Lo scopo degli arresti è di garantire che la persona interessata possa lasciare la sua cella solo per la passeggiata

¹⁶ La collocazione in un tratto di sicurezza viene effettuata, in questo caso, per la protezione dei detenuti stessi o di altri, qualora sussista un elevato rischio di fuga o un grave pregiudizio della tranquillità e dell'ordine dello stabilimento. Cfr. *Merkblatt Einweisung in die Sicherheitsabteilungen*: https://www.konkordate.ch/download/pictures/55/vlsy8sad27n02m456hynd4fdc3ldan/30.3_merkblatt_einweisung_i_sicherheitsabteilungen_november_2013.pdf.

¹⁷ § 23c cpv. 1, lett. I *Straf- und Justizvollzugsgesetzes* e art. 3 cpv. 1 lett. g delle Direttive sul diritto disciplinare negli stabilimenti del Concordato della Svizzera orientale del 7 aprile 2006.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

quotidiana e non benefici di contatti con il mondo esterno come visite e permessi. Sono fatti salvi i rapporti con le autorità e i difensori. Allo stesso modo, è garantita l'assistenza sanitaria e sociale. Inoltre, all'occorrenza, in casi particolari può essere concessa una deroga al regime di arresto.

Le autorità vodesi sono consapevoli del limite di 14 giorni per l'isolamento disciplinare e delle conseguenze del suo utilizzo per la salute psichica dei detenuti. Inoltre, il Regolamento sul diritto disciplinare del Cantone di Vaud prevede la consultazione del servizio sanitario in merito all'idoneità del detenuto a scontare la sanzione di arresto pronunciata. Va tuttavia sottolineato che la questione della durata massima dell'isolamento disciplinare è oggetto di ampie discussioni in seno al Comitato europeo per i problemi della criminalità (CDPC) e al Consiglio europeo per la cooperazione in materia penale (PC-CP). In ogni caso, le rarissime situazioni in cui è stata pronunciata una sanzione disciplinare superiore a 14 giorni sono state causate da fatti molto gravi. Le sanzioni sono sempre imposte solo dopo un rigoroso esame. Inoltre, questi rari casi di applicazione non hanno mai coinvolto persone affette da disturbi psichici preesistenti.

Numeri 99 e 100: Il SPT raccomanda l'istituzione, in ogni stabilimento carcerario, di un registro delle sanzioni disciplinari, di un registro degli isolamenti pronunciati per motivi di protezione e di un registro dei reclami e dei ricorsi presentati dai detenuti, che indichi il seguito dato a tali reclami.

Il SPT raccomanda inoltre di istituire un sistema di analisi statistica, basato sui registri informatici esistenti, per consentire il monitoraggio e l'analisi sistematica delle misure adottate.

La maggioranza dei Cantoni tiene un registro delle sanzioni disciplinari (cfr. anche l'ottavo rapporto periodico della Svizzera al CAT [CAT/C/CHE/8; n. 121]).

5.3.1.5 Detenuti sottoposti a misure terapeutiche (art. 59 CP)

Numero 102: Il SPT è del parere che una persona che soffre di disturbi psichiatrici, per la quale è stata ordinata una misura stazionaria, debba essere collocata e curata in una struttura sanitaria adeguata, dotata di personale qualificato.

In generale, le persone condannate a una misura terapeutica stazionaria ai sensi dell'articolo 59 CP sono collocate in un ambiente specializzato: un centro per l'esecuzione di misure, una clinica psichiatrica forense, una sezione specializzata di uno stabilimento carcerario, un istituto o un centro specializzati. Per quanto riguarda la mancanza di posti in queste strutture ad hoc, nelle sedi di Rheinau (ZH), Wil (SG), Königsfelden (AG), Realta (GR) e Basilea sono allo studio diversi progetti per l'ampliamento di cliniche forensi e istituti per persone soggette a misure. Per quanto concerne, invece, l'esecuzione in un'istituzione chiusa (ai sensi dell'art. 59 cpv. 3 CP), ulteriori posti sono previsti a Cery (VD), Curabilis (GE) e in Vallese (nell'ambito del progetto «Vision 2030»). Inoltre, sono previsti complessivamente 39 posti in un regime di sicurezza leggera presso la clinica di Münsterlingen (TG) (19 posti) e la clinica di Wil (SG) (20 posti).

In totale, si prevede la creazione di oltre 100 posti entro il 2024–2025, per cui, una volta completati i progetti, il totale dovrebbe essere di oltre 400 posti dedicati esclusivamente alle esigenze delle persone con disturbi psichici.

Quando le persone condannate a una misura ai sensi dell'articolo 59 CP vengono collocate nella sezione specifica di un'istituzione chiusa (in caso di rischio di fuga o di recidiva), il CP

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

stabilisce espressamente che il trattamento terapeutico necessario deve essere assicurato da personale specializzato (art. 59 cpv. 3 CP).

5.3.2 Istituti carcerari misti per l'esecuzione delle pene e la carcerazione preventiva

5.3.2.1 Condizioni materiali

Numero 106: Il SPT raccomanda di assicurarsi che:

- *le condizioni di aerazione e ventilazione di tutte le celle siano adeguate;*
- *tutte le celle disciplinari siano dotate di un punto d'acqua e che la privacy dei detenuti sia preservata escludendo i servizi igienici dal raggio d'azione delle telecamere di sorveglianza.*

Per quanto riguarda le condizioni materiali di detenzione nel carcere regionale di Berna, il Cantone di Berna dichiara che la costruzione di nuove strutture e le ristrutturazioni in programma fanno parte di una strategia globale per i prossimi 15 anni. In totale, il Cantone intende investire 580 milioni di franchi nell'ammodernamento dell'infrastruttura del sistema carcerario. I lavori di manutenzione e adeguamento del carcere regionale di Berna, che ridurranno i posti di detenzione da 126 a 70, ammonteranno a circa 13 milioni di franchi e saranno realizzati nella fase 2. Non saranno apportate modifiche sostanziali alla struttura dell'edificio finché le misure di manutenzione non saranno state attuate.

Per quanto riguarda la qualità dell'aria, sono stati intrapresi diversi lavori di ristrutturazione. Ad esempio, il sistema di ventilazione è stato integrato con un sistema di umidificazione. Inoltre, tutte le bocchette di ventilazione sono state sostituite per ottenere una migliore circolazione dell'aria. I responsabili dello stabilimento carcerario seguono la situazione e valutano costantemente la necessità di adottare misure a breve termine.

Per quanto riguarda la mancanza di accesso diretto all'acqua e la mancanza di privacy nelle celle disciplinari, un cambiamento è previsto solo una volta completata la manutenzione in programma. Inoltre, la situazione attuale è dovuta a considerazioni di sicurezza. Prevedere zone che possono essere chiuse a chiave in una cella può, ad esempio, rallentare l'intervento del personale in caso di tentato suicidio. Ad ogni modo, l'immagine video dell'area sanitaria nelle celle disciplinari del carcere regionale di Berna è pixelata. Allo stesso modo, se ci fosse un collegamento d'acqua nella cella, ci sarebbe un alto rischio che le tubature venissero bloccate con conseguente allagamento della cella, il che potrebbe mettere in pericolo il detenuto. Tuttavia, le persone che si trovano nelle celle disciplinari possono richiedere e ricevere in qualsiasi momento acqua a sufficienza.

5.3.2.2 Regime di vita

5.3.2.2.1 Detenuti in applicazione del diritto penale

Numero 108: Il SPT raccomanda che, a meno che un'autorità giudiziaria non abbia imposto nel singolo caso un divieto specifico per un determinato periodo di tempo in applicazione del principio di necessità e proporzionalità, gli imputati possano ricevere visite e comunicare con le loro famiglie e con altre persone alle stesse condizioni dei detenuti condannati. Il SPT ritiene che il rispetto del diritto di avere contatti con i propri parenti sia particolarmente importante per gli imputati in considerazione del principio della presunzione di innocenza, nonché del diritto alla libertà privata e alla vita familiare.

L'articolo 235 CPP disciplina gli aspetti relativi ai contatti esterni degli imputati. Questa disposizione prevede in particolare che «la libertà personale dell'incarcerato può essere limitata

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

soltanto nella misura richiesta dallo scopo della carcerazione e dalle esigenze di ordine e di sicurezza nello stabilimento carcerario» (cpv. 1). Secondo il capoverso 2, «i contatti tra l'incarcerato e altre persone devono essere autorizzati da chi dirige il procedimento. Se necessario, le visite si svolgono sotto sorveglianza». Di norma, salvo in caso di mancato rispetto dell'ordine e della sicurezza del luogo di detenzione e in presenza di un rischio per il procedimento (in particolare il rischio di collusione), gli imputati possono ricevere visite o possono comunicare (telefono, Skype, posta) con i loro parenti. Secondo la giurisprudenza del TF, le persone in carcerazione preventiva hanno diritto a tali visite se le circostanze lo consentono (assenza di rischio di collusione, tra le altre cose; se necessario mediante visite sorvegliate)¹⁸.

5.3.2.2.2 Detenuti in applicazione del diritto amministrativo (diritto degli stranieri)

Numero 109: Il SPT è molto preoccupato per la detenzione in istituti carcerari di cittadini stranieri soggetti a misure coercitive per periodi di tempo relativamente lunghi.

Negli anni 2017–2019 la durata media della detenzione amministrativa soggetta a misure di diritto degli stranieri è stata inferiore a un mese (28 giorni). Le persone detenute per sei mesi o più sono state l'eccezione (meno del 3 % dei casi).

Numero 110: Nel carcere regionale di Berna, i detenuti amministrativi avrebbero dovuto, in linea di principio, essere ospitati esclusivamente in un piano a loro dedicato, ma alcuni sono stati collocati nei piani riservati alla detenzione penale.

Il Cantone di Berna ha riconosciuto la necessità di intervenire nel settore della detenzione amministrativa e ha pianificato o ha già attuato misure adeguate in collaborazione con le autorità competenti. Dal 1° luglio 2018, l'Ufficio per l'esecuzione giudiziaria gestisce il carcere regionale di Moutier come stabilimento specializzato nell'esecuzione delle misure coercitive di diritto degli stranieri; il carcere dispone di 28 posti. Dal 1° settembre 2019 il carcere regionale di Berna funge esclusivamente da unità di accoglienza e di transito per la detenzione amministrativa. La permanenza è limitata ad un massimo di quattro giorni. Gli 11 posti di detenzione del carcere di Berna formano un'unità abitativa con orari di apertura delle celle più lunghi.

Numero 111: I detenuti amministrativi sono sottoposti a un regime di «porte aperte» limitato tra le 7.30 e le 11.00 e le 18.30 e le 20.00, ed è prevista solo un'ora di passeggiata al giorno. Nella sezione di detenzione penale i detenuti sono soggetti a un regime di «porte chiuse». Viene loro offerta un'occupazione (imballaggio, aiuto in cucina e diversi compiti interni).

Tra le sue priorità, il Cantone di Berna sta lavorando per attuare una separazione dei tipi di detenzione. All'inizio del 2019 ha istituito lo strumento di coordinamento necessario a tal fine sotto forma di un Centro di coordinamento della detenzione. La disaggregazione dei tipi di detenzione in tutte le carceri regionali del Cantone di Berna offre al carcere regionale di Berna nuove possibilità, tra cui il prolungamento degli orari di apertura delle celle e quindi la riduzione della durata del regime chiuso e l'aumento della libertà di movimento dei detenuti.

Numero 112: Nel carcere dell'aeroporto di Zurigo, i detenuti amministrativi (soprattutto stranieri in attesa di rinvio) sono sottoposti a un regime di porte aperte dalle 8.00 alle 17.00 di lunedì, martedì, giovedì e venerdì e solo dalle 9.30 alle 11.30 e dalle 13.30 alle 15.30 nei fine

¹⁸ DTF 143 I 241, consid. 3.6 e 4.2.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

settimana e nei giorni festivi. Il mercoledì le porte restano chiuse. Sono disponibili solo 60 posti di lavoro, occupati a turno (lavanderia). Una sala per lo sport è accessibile due volte alla settimana per un'ora. Nei fine settimana e nei giorni festivi non sono ammesse visite.

La divisione dedicata all'esecuzione di misure coercitive di diritto degli stranieri nella prigione dell'aeroporto accoglie esclusivamente le persone sottoposte a tali misure. Non le mescola con persone che scontano una pena, in carcerazione preventiva o per motivi di sicurezza, che si trovano in una divisione completamente distinta.

Al momento della visita del SPT, erano in corso importanti lavori di conversione nella divisione di esecuzione delle pene, cosicché un piano della divisione di detenzione amministrativa era occupato da persone che scontavano una pena. Le diverse forme di detenzione erano però ben separate (ad esempio, le passeggiate dei detenuti si svolgevano nel cortile della divisione di esecuzione penale). I lavori sono ormai da tempo conclusi e alle diverse forme di detenzione sono stati attribuiti edifici separati come in passato.

Grazie alla netta separazione delle forme di detenzione, le persone in detenzione amministrativa di diritto degli stranieri godono di un regime di esecuzione molto più liberale rispetto agli altri detenuti. Il Cantone di Zurigo riconosce tuttavia che esiste un potenziale di ottimizzazione e prende molto sul serio la richiesta di una struttura specifica per la detenzione amministrativa. Di conseguenza, il Consiglio di Stato di Zurigo ha approvato una strategia di implementazione che prevede l'abolizione della divisione di esecuzione penale e la creazione di un centro dedicato esclusivamente alla detenzione amministrativa. L'utilizzo della prigione dell'aeroporto di Zurigo per la sola detenzione amministrativa aumenta l'offerta di posti e consente di liberalizzare e perfezionare ulteriormente il regime di detenzione. La realizzazione del centro dedicato esclusivamente alla detenzione amministrativa di diritto degli stranieri è prevista per la fine del primo semestre del 2021.

Numero 113: Il Sottocomitato ricorda che:

- *la detenzione in attesa del rinvio può essere solo una misura ultima e dovrebbe essere proporzionata;*
- *le persone soggette a misure coercitive di diritto degli stranieri non dovrebbero essere ospitate nelle carceri, ma in centri appositamente concepiti a tale scopo;*
- *le persone in detenzione amministrativa non dovrebbero essere soggette a restrizioni maggiori di quelle giustificate dal loro statuto; l'articolo 81 capoverso 2 LStrl precisa che, nella misura del possibile, gli stranieri soggetti a detenzione amministrativa non devono essere alloggiati insieme alle persone in carcerazione preventiva o imprigionate per motivi penali.*

Punto 1: le misure coercitive ordinate in virtù del diritto degli stranieri sono di competenza dei Cantoni, i quali decidono caso per caso in merito all'adeguatezza, alla necessità e all'esigibilità dei provvedimenti in questione. La detenzione deve qui essere considerata come ultima risorsa e deve essere proporzionata. I tribunali cantonali per le misure coercitive, competenti in materia, esaminano la legalità e l'adeguatezza della detenzione amministrativa di diritto degli stranieri secondo le disposizioni degli articoli 80 e 80a LStrl.

Punti 2 e 3: l'articolo 81 capoverso 2 LStrl è stato modificato il 1° giugno 2019 e da allora prevede che la detenzione avvenga in uno stabilimento destinato all'esecuzione della detenzione amministrativa di diritto degli stranieri. Se, in via eccezionale, ciò non è possibile, segnatamente per motivi di capacità, gli stranieri devono essere detenuti separatamente dalle persone in carcerazione preventiva o che stanno scontando una pena. L'articolo 82 capoverso 1

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

LStrl consente alla Confederazione di finanziare in tutto o in parte la costruzione e l'allestimento degli istituti di detenzione cantonali, a condizione che siano utilizzati esclusivamente per l'esecuzione di misure amministrative di diritto degli stranieri.

5.3.3 Assistenza sanitaria negli istituti destinati alla privazione della libertà

Numero 119: Il SPT raccomanda:

- *di tenere un registro delle diagnosi di lesioni e delle accuse di violenza per consentire un'analisi sistematica del fenomeno;*
- *che la distribuzione dei trattamenti farmacologici sia effettuata, per quanto possibile, da personale sanitario;*
- *di stabilire protocolli per la cura individualizzata e la riabilitazione psico-sociale per tutti i detenuti che soffrono di turbe psichiche, soprattutto se sono posti in isolamento.*

Per quanto riguarda i registri, come già indicato ai numeri 99 e 100, le prassi cantonali possono differire. In generale, in caso di accuse di maltrattamenti o violenze, il detenuto può essere sottoposto a una visita medica, il cui esito sarà documentato e, in caso di violenza accertata, darà luogo a una denuncia.

Per quanto riguarda la distribuzione dei farmaci, il Consiglio federale rimanda alla sua risposta al numero 81.

Per ogni persona che sconta una pena viene allestito un piano di esecuzione della sanzione penale (art. 75 cpv. 3 e 90 cpv. 2 CP). Ciò vale anche per le persone che soffrono di turbe psichiche, indipendentemente dal fatto che stiano scontando una pena o siano sottoposte a una misura e anche se sono poste in isolamento. Il piano è allestito in collaborazione con l'interessato e copre vari punti relativi all'esecuzione: assistenza, cure terapeutiche, opportunità di formazione, preparazione al rilascio, ecc. Esso comprende anche gli obiettivi e le condizioni delle diverse fasi, con allentamenti gradualmente prima della liberazione. Questo piano viene adattato regolarmente per tener conto dei progressi compiuti dal soggetto. Inoltre, per le persone condannate a una misura terapeutica o all'internamento (art. 59, 60, 61, 63 e 64 CP), il CP prevede un riesame periodico della loro situazione (liberazione condizionale o revoca della misura), almeno una volta all'anno (art. 62d cpv. 1, 63a cpv. 1 e 64b cpv. 1 CP). Il piano di esecuzione della sanzione penale e i riesami ai fini della liberazione condizionale o della revoca della misura consentono di tener conto di eventuali cambiamenti nella situazione del detenuto.

5.3.4 Istituti di detenzione amministrativa (centri di detenzione per migranti) – Centro concordatario di Frambois e stabilimento chiuso di Favra (Cantone di Ginevra)

5.3.4.1 Garanzie

Numero 125: Il SPT chiede allo Stato parte di chiarire se i precedenti periodi di detenzione di natura amministrativa o penale sono presi in considerazione nell'imposizione delle pene detentive. Gradirebbe anche un chiarimento da parte dello Stato parte in merito alle misure eventualmente adottate per evitare il cumulo di detenzioni.

La durata massima della detenzione amministrativa di diritto degli stranieri è di sei mesi ai sensi dell'articolo 79 capoverso 1 LStrl. L'articolo 79 capoverso 2 LStrl ne consente la proroga di 12 mesi al massimo a determinate condizioni e con il consenso dell'autorità giudiziaria

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

cantonale. Ciò corrisponde alle disposizioni della Direttiva europea sul rimpatrio¹⁹. Il periodo massimo di detenzione di 18 mesi si applica esclusivamente alla detenzione amministrativa di diritto degli stranieri. Non riguarda la carcerazione per l'esecuzione di una pena, ad esempio in seguito a una condanna per violazione delle disposizioni dell'articolo 115 LStrl. Il motivo è che una condanna penale ha scopi diversi dalla detenzione amministrativa. Il diritto penale mira a proteggere la società dagli autori di reati, mentre la detenzione amministrativa di diritto degli stranieri è disposta ai fini dell'esecuzione della procedura di rinvio o per garantire l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. In linea di principio, la legislazione svizzera non esclude il cumulo della detenzione amministrativa e della carcerazione ai fini dell'esecuzione di una pena.

Numero 126: Il SPT ricorda che la detenzione di migranti irregolari dovrebbe essere una misura ultima.

L'articolo 115 LStrl è stato modificato a partire dal 1° giugno 2019, in modo che una pena detentiva non possa più essere inflitta o eseguita per il solo motivo di un soggiorno illegale, qualora sia in corso o debba essere avviata una procedura di rinvio. Questa modifica è riconducibile alla giurisprudenza del TF relativa al perseguimento penale del soggiorno illegale di stranieri la cui procedura di rinvio è in corso²⁰. La giurisprudenza del TF si basa su quella della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) riguardante la Direttiva sul rimpatrio, in base alla quale la Direttiva sul rimpatrio è contraria a una normativa nazionale che impone una pena detentiva a un cittadino di un Paese terzo con soggiorno irregolare durante la procedura di rimpatrio. Una procedura di rinvio in corso non dovrebbe essere ostacolata da una pena detentiva inflitta ed eseguita esclusivamente a causa di un soggiorno illegale²¹. Per questo motivo l'autorità competente ha ora il diritto di rinunciare al perseguimento penale, al deferimento a un giudice o alla condanna di persone entrate o uscite dalla Svizzera o che vi soggiornano illegalmente, mentre è in corso una procedura di allontanamento o di espulsione (art. 115 cpv. 4 LStrl). Secondo la giurisprudenza della CGUE²², una pena detentiva può essere pronunciata ed eseguita solo se l'interessato è rientrato in Svizzera in violazione di un divieto d'entrata o se, con il suo comportamento, ha impedito l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione (art. 115 cpv. 6 LStrl). La detenzione ai sensi dell'articolo 115 LStrl è quindi diventata possibile solo in casi eccezionali.

5.3.4.2 Regime di vita

Numero 131: Il SPT raccomanda di accordare ai detenuti ampio accesso a uno spazio esterno e di ampliare e diversificare la gamma di attività offerte.

Il Cantone di Ginevra fa rilevare che la durata *minima* della passeggiata è di un'ora al giorno. Essa viene però spesso estesa a seconda del tempo e della disponibilità di personale. È però proprio la mancanza di personale che ha portato le autorità a limitare, per quanto possibile, i soggiorni a Favra a 30 giorni (la permanenza media nel 2019 era di 18 giorni).

¹⁹ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

²⁰ Sentenza del TF 6B 196/2012 del 24 gennaio 2013.

²¹ Cfr. CGUE, causa C-329/11 (*Achughbadian*); C-61/11 PPU (*El Dridi*).

²² Cfr. CGUE, causa C-329/11 (*Achughbadian*); C-61/11 PPU (*El Dridi*); C-290-14 (*Celaj*).

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

5.3.4.3 Assistenza sanitaria

Numero 136: Il SPT è del parere che la presenza regolare di uno psicologo in ogni istituto fornirebbe un supporto psicologico utile.

Secondo il Cantone di Ginevra, i detenuti hanno accesso al sostegno psicologico su loro richiesta o in base alla valutazione del personale e/o dei medici. Ciononostante, la domanda rimane molto sporadica. Senza voler minimizzare la gravità della situazione, va inoltre precisato che il personale si adopera per prevenire l'autolesionismo, anche attraverso la qualità dei rapporti, riscontrata dal SPT. Il verificarsi e la gravità di certi atti di autolesionismo devono in ogni caso essere valutati tenendo presente il desiderio di diversi detenuti di evitare l'allontanamento dalla Svizzera.

5.3.4.4 Personale

Numero 138: Il SPT ricorda allo Stato parte che il personale di sorveglianza dei centri di detenzione amministrativa deve essere sottoposto a una selezione particolarmente rigorosa e ricevere una formazione adeguata, data la natura delicata dei suoi compiti.

La Direzione generale dell'Ufficio cantonale di detenzione del Cantone di Ginevra ha attuato un'ambiziosa politica di assunzione e di formazione a medio e lungo termine, che comprende anche corsi di perfezionamento. Inoltre, gli agenti di Frambois vengono gradualmente integrati nella formazione di base e nella formazione iniziale per far sì che frequentino i corsi per ottenere il certificato federale di agente di detenzione. Il richiamo del SPT avalla questo approccio.

La formazione di base per il certificato federale di agente di detenzione ha lo scopo di impartire le competenze operative essenziali per l'esercizio di un'attività professionale negli istituti destinati alla privazione della libertà. I Cantoni sono responsabili per il reclutamento del personale e per la decisione di iscrivere i candidati alla formazione di base. La formazione di base non è specifica per il personale che lavora nei centri di detenzione amministrativa, ma fornisce tutte le competenze necessarie per lavorarvi. Questa formazione è strutturata intorno a cinque temi generali: personale nel settore della privazione della libertà (competenze trasversali); dal fermo al rilascio; accompagnamento e organizzazione: nelle unità di vita e di lavoro; gruppi speciali di detenuti con esigenze particolari; sicurezza e prevenzione; salute e prevenzione.

Durante la formazione vengono regolarmente discussi i principali trattati internazionali rilevanti²³ e le diverse basi legali nazionali. Per quanto riguarda più specificamente la situazione delle persone in detenzione amministrativa, un modulo della formazione di base tratta in particolare questo tema dai seguenti punti di vista: aspetti giuridici specifici; specificità, vulnerabilità (somatiche e psicologiche) e corrispondenti esigenze delle persone in detenzione amministrativa; i principali fattori di stress di una persona in detenzione amministrativa; offerte di sostegno e assistenza; competenze dell'agente di detenzione per poter lavorare con persone in detenzione amministrativa; comportamenti e atteggiamenti da adottare per poter lavorare con persone in detenzione amministrativa. La tematica degli stranieri in detenzione viene trattata

²³ In particolare: la Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti e il Protocollo di Istanbul, nonché i testi del Consiglio d'Europa, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, la raccomandazione Rec (2006)2 sulle Regole penitenziarie europee e la raccomandazione CM/Rec (2012)5 du Comité des Ministres aux États membres sur le Code européen de déontologie pour le personnel pénitentiaire (disponibile solo in francese e inglese).

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

anche in relazione a temi centrali come le competenze interculturali, i pregiudizi, gli stereotipi, il razzismo e la religione.

Numero 139: Il SPT è anche dell'opinione che la presenza di un assistente sociale nel Centro di Favra, così come nel Centro di Frambois, sarebbe utile per informare i residenti sulla loro situazione giuridica e amministrativa.

Il Cantone di Ginevra dichiara di aver debitamente preso in considerazione la raccomandazione del SPT e precisa che la direttrice aggiunta dell'istituto è in possesso di un diploma di assistente sociale e che ha esercitato questa attività per molti anni nel settore carcerario. A Favra i detenuti non sono quindi privati di qualsiasi sostegno sociale.

5.3.5 Problema dei rinvii coatti

Numero 140: I rinvii di livello 4 (voli speciali) sono monitorati dalla CNPT. Secondo il SPT, si tratta di una buona pratica che andrebbe mantenuta.

Anche il Consiglio federale ritiene che il controllo dell'esecuzione dei rinvii di diritto degli stranieri da parte della CNPT e il dialogo che le autorità mantengono con la CNPT su questo tema contribuiscano notevolmente ad ottimizzare i rimpatri forzati. Nel suo ultimo rapporto pubblico, datato luglio 2020, la CNPT ha attestato l'atteggiamento professionale e rispettoso delle autorità d'esecuzione nei confronti dei rimpatriati.

Numeri 141 e 142: Per quanto riguarda invece i rinvii di livello 3 (rinvii coatti su voli di linea), che non sono monitorati dalla CNPT, la delegazione ha ricevuto diverse lamentele di uso sproporzionato della forza e della costrizione, tra cui fascette troppo strette, legate dietro la schiena e una tecnica che prevede l'esercizio di una forte pressione sul pomo d'Adamo per impedire al detenuto di urlare. Le persone correrebbero un rischio maggiore di essere sottoposte a questa tecnica se sono già state oggetto di rinvii non riusciti.

Il SPT ritiene che le pratiche descritte per il livello 3, se provate, non sono accettabili e potrebbero essere paragonate a maltrattamenti.

Il Consiglio federale ricorda che, ai sensi dell'articolo 28 dell'ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione²⁴, i mezzi coercitivi previsti per il rinvio di livello 3 sono gli stessi previsti per il rinvio di livello 4 (voli speciali). Anche nel caso di rinvii scortati dalla polizia su voli di linea, l'eventuale uso di mezzi coercitivi dipende sempre dal comportamento dei rimpatriati e dalle circostanze concrete. Sono vietate tutte le tecniche gravemente dannose per la salute degli interessati, in particolare quelle che ostruiscono le vie respiratorie.

Numero 143: Il SPT raccomanda che lo Stato parte prenda in considerazione il monitoraggio dei rinvii di livello 3 da parte di osservatori come la CNPT.

Nell'ottobre 2019, la CNPT ha deciso di controllare a campione anche i rinvii scortati dalla polizia sui voli di linea. In questo contesto, intende concentrarsi sui trasporti tra i Cantoni e l'aeroporto e sull'organizzazione a terra in aeroporto. La raccomandazione del SPT è stata quindi già attuata.

²⁴ RS 364.3

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

5.3.6 Centri federali per richiedenti l'asilo

Numero 146: Il SPT non ritiene opportuno pronunciarsi in questa sede sulla questione se il soggiorno in tali centri costituisca una restrizione alla libertà di movimento o una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 4 paragrafo 2 del Protocollo facoltativo. Tuttavia, il SPT sottolinea che i richiedenti l'asilo non dovrebbero essere alloggiati in un ambiente simile a quello di detenzione e raccomanda che i centri per i richiedenti l'asilo siano visitati periodicamente da meccanismi indipendenti, tra cui la CNPT.

Per poter condurre la procedura d'asilo in modo rapido ed equo, è indispensabile che i richiedenti l'asilo, durante il loro soggiorno nei centri federali, siano a disposizione delle autorità per le varie fasi della procedura (p. es. per le audizioni). Questi centri non sono istituti chiusi e il soggiorno in essi non consiste in una privazione della libertà. Quando la presenza dei richiedenti l'asilo non è necessaria per la procedura, essi possono lasciare i centri durante le ore di uscita (art. 17 dell'ordinanza del DFGP sull'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti)²⁵. Gli orari di uscita devono essere regolati in modo da assicurare una buona coabitazione nei centri federali e nei Comuni in cui si trovano. Essi sono concordati tra gli attori interessati, ossia i Comuni che ospitano i centri, i Cantoni e i rappresentanti della società civile. In seguito alla riorganizzazione del settore dell'asilo, entrata in vigore il 1° marzo 2019, l'ordinanza del DFGP è stata completamente rivista. Da allora, la SEM può autorizzare orari di uscita più lunghi, qualora vi siano motivi importanti per farlo. Può anche concordare orari di uscita più lunghi con i Comuni in cui si trovano i centri federali. Questa possibilità viene sfruttata nella pratica.

Infine, va notato che nei centri federali è garantito l'accesso all'assistenza spirituale, alla consulenza legale e alla rappresentanza legale. Questi servizi sono offerti da attori indipendenti, che possono comunicare le loro osservazioni critiche alla SEM in qualsiasi momento. Inoltre, la CNPT effettua visite regolari e senza preavviso nei centri federali per verificare il rispetto dei diritti dell'uomo. Anche l'ACNUR visita regolarmente i centri federali e formula raccomandazioni.

6. Misure terapeutiche stazionarie e di internamento

6.1 Quadro giuridico

Numeri 156–159: Con specifico riferimento all'articolo 64 capoverso 1^{bis} CP, il SPT:

- *ricorda che, affinché una condanna a vita rimanga compatibile con l'articolo 5 CEDU, devono esserci sia una reale prospettiva di rilascio sia la possibilità di un riesame approfondito;*
- *esprime seri dubbi sulla possibilità di stabilire una prognosi medica di incurabilità a vita e di pericolosità psichiatrica, criminologica e sociale permanente. Per quanto riguarda il comportamento futuro di un condannato, la previsione è intrinsecamente aleatoria e incerta, con un elevato rischio di errore. Privare una persona della libertà a vita su una base così inconsistente potrebbe porre seri problemi di legalità.*

Di conseguenza, il SPT raccomanda che lo Stato parte riveda l'articolo 64 capoverso 1^{bis} CP alla luce di tali osservazioni ed esamini l'opportunità di abrogarlo.

L'iniziativa popolare «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia» è stata inserita nell'articolo 123a Cost. e concretizzata nell'articolo 64 capoverso 1^{bis} CP. Queste due disposizioni stabiliscono che solo i criminali estremamente pericolosi, con un forte rischio di recidiva e refrattari alla terapia, possono

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

essere internati a vita. Inoltre, è necessario che due perizie psichiatriche giungano alla conclusione che l'autore del reato è pericoloso e incurabile in modo duraturo. L'internamento a vita è quindi riservato a criminali molto pericolosi. Questo spiega perché il legislatore ha previsto questa sanzione penale come risorsa ultima e perché attualmente solo una persona la sta scontando. Inoltre, la recente giurisprudenza del TF in materia²⁶ conferma che questa disposizione penale può essere applicata solo in un numero molto limitato di casi. Il TF ha stabilito che solo le persone che non possono essere curate durante la loro vita possono essere internate a vita.

6.2 Visite in loco: Clinica psichiatrica di Rheinau

Numero 175: Il SPT desidera premettere che i detenuti che soffrono di disturbi psichiatrici dovrebbero in ogni caso essere assistiti da personale qualificato in numero sufficiente per fornire loro l'assistenza e le cure richieste e in un ambiente adeguato, a prescindere che si tratti di unità specializzate all'interno di un ospedale o di un istituto carcerario.

Per quanto riguarda le persone condannate a una misura, segnatamente secondo l'articolo 59 CP, si rimanda alla risposta al numero 102.

Le persone che soffrono di turbe psichiche e che scontano una pena detentiva hanno gli stessi diritti degli altri pazienti, ad eccezione della libera scelta del medico. Gli istituti di privazione della libertà hanno il dovere di regolamentare l'assistenza terapeutica dei detenuti e di prevedere soluzioni nel caso in cui si renda necessario un ricovero in un ospedale psichiatrico. In particolare, si consiglia di assicurare l'assistenza da parte di personale specializzato con una formazione specifica in psichiatria/psicoterapia.

Numero 177: Il SPT incoraggia lo Stato parte ad aumentare il numero di posti dedicati alla cura dei condannati sottoposti a misure terapeutiche in strutture adeguate e desidera essere informato sulle decisioni prese al riguardo.

Come indicato nella risposta al numero 102, sono in corso vari progetti per aumentare il numero di posti per le persone condannate a una misura.

Numero 179: Il SPT, tenendo presente la Regola Mandela 109 paragrafo 1, ritiene che lo Stato parte debba rivedere in modo approfondito la situazione degli internati e adeguare la legislazione e le risposte istituzionali di conseguenza.

Con riferimento alla Regola Mandela 109 paragrafo 1, si ricorda che gli internati possono essere soggetti a questa sanzione anche se non hanno disturbi psichici o non sono incapaci, ma presentano invece un elevato rischio di recidiva per reati particolarmente gravi (art. 64 cpv. 1 lett. a CP). Gli internati possono ricevere cure psicoterapeutiche e scontare la loro pena in un ospedale psichiatrico o in un istituto specializzato come previsto dall'articolo 64 capoverso 4 CP, a condizione che sia garantita la sicurezza pubblica.

Numeri 181 e 182: Il SPT raccomanda che il rinnovo di una misura terapeutica si basi su un esame approfondito della sua necessità e proporzionalità, tenendo in debita considerazione i progressi terapeutici compiuti dall'interessato. Il SPT raccomanda inoltre che, ai fini della procedura, i detenuti siano sistematicamente ascoltati dalle autorità cantonali competenti prima del rinnovo della misura e che siano sistematicamente assistiti da un avvocato.

²⁶ Cfr. in particolare DTF 140 IV 1 e la sentenza del TF 6B_35/2017 del 26 febbraio 2018.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

La stessa raccomandazione vale per il riesame degli internamenti.

Nel caso degli articoli 60 e 61 CP, la possibilità di proroga di una misura terapeutica stazionaria è limitata. La misura terapeutica stazionaria ai sensi dell'articolo 59 CP può, in teoria, essere prorogata a tempo indeterminato (art. 59 cpv. 4 CP). Questa possibilità esiste quando la persona condannata non soddisfa le condizioni per la liberazione condizionale al termine della durata legale della misura. Quando si esamina la possibilità di concedere la libertà condizionale, l'interessato viene ascoltato, si chiede al terapeuta una relazione terapeutica, si può richiedere anche una perizia psichiatrica e ci si può rivolgere a una commissione specializzata interdisciplinare (art. 62d CP). Inoltre, in caso di proroga della misura, la decisione è presa da un tribunale e non dall'autorità di esecuzione. Si può partire dal presupposto che in una tale procedura sia richiesta l'audizione della persona da parte del giudice.

L'internamento non è limitato nel tempo. Non si può quindi parlare di proroga, in quanto l'internamento dura fino a quando non è soppresso con la liberazione condizionale o con il pronunciamento di una misura terapeutica stazionaria (art. 64a e 64b CP). L'esame della liberazione condizionale comporta l'audizione dell'autore, una relazione dell'istituzione, un parere della commissione specializzata e una perizia psichiatrica (art. 64b cpv. 2 CP). Nel caso in cui venga pronunciata una nuova misura terapeutica stazionaria, il giudice deve basare la sua decisione su una perizia psichiatrica che raccomandi la pronuncia di tale provvedimento. La Corte EDU ha inoltre recentemente affermato, in un caso riguardante la Svizzera, che le perizie devono essere aggiornate, ma non ha indicato un periodo di validità²⁷.

Va inoltre rilevato che nell'ambito del pacchetto di misure «Esecuzione delle sanzioni», la cui consultazione si è conclusa nell'autunno 2020, il Consiglio federale propone di rafforzare il ruolo dei giudici per quanto riguarda la proroga, la revoca o la modifica di una misura²⁸.

Numeri 184 e 185: Il SPT ritiene, in linea di principio e come previsto dal CC svizzero, che un trattamento farmacologico debba essere somministrato solo su base volontaria esplicita e debitamente documentata, fatte salve circostanze eccezionali.

Il SPT ritiene che, in applicazione del principio di equivalenza delle cure, non vi sia motivo di rinunciare a tali condizioni cumulative nei confronti dei detenuti, compresi quelli condannati a misure terapeutiche.

Secondo il principio di equivalenza, i detenuti devono effettivamente beneficiare di condizioni di vita il più possibile simili alle condizioni di vita ordinarie (art. 75 cpv. 1 CP). Per quanto riguarda i trattamenti farmacologici forzati, ad esempio per i detenuti che soffrono di gravi turbe psichiche, l'Accademia svizzera delle scienze mediche ha sottolineato che l'applicazione nelle carceri di misure coercitive indicate dal punto di vista medico si basa sugli stessi principi in vigore per il resto della popolazione²⁹.

Numero 187: Il SPT è del parere che le norme applicabili alle cure senza consenso e quelle previste dal CC potrebbero essere applicate per analogia ai detenuti sottoposti a misure terapeutiche; il SPT sarebbe molto interessato alle osservazioni dello Stato parte in merito.

²⁷ Sentenza della Corte EDU del 9 gennaio 2018, Kadusic c. Svizzera, § 55 e segg.

²⁸ www.ufg.admin.ch > Sicurezza > Progetti di legislazione in corso > Migliorare l'esecuzione delle pene e delle misure.

²⁹ ACCADEMIA SVIZZERA DELLE SCIENZE MEDICHE, Direttive medico-etiche: misure coercitive in medicina, Berna 2015, n. 4.6.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

Il Consiglio federale rimanda alla sua risposta ai numeri 184 e 185. Per quanto riguarda il trattamento senza consenso, va ricordato che, poiché si tratta di una limitazione dei diritti fondamentali, è imperativo che siano soddisfatte le condizioni dell'articolo 36 Cost. (esistenza di una base legale formale e di un interesse pubblico preponderante o protezione di un diritto fondamentale altrui, rispetto del principio di proporzionalità e inviolabilità dell'essenza dei diritti fondamentali). L'articolo 434 capoverso 1 CC riprende queste condizioni (presenza di un interesse superiore, rispetto del principio di proporzionalità) e prevede il requisito della mancanza di capacità di discernimento.

7. Altre questioni

7.1 Compiti delegati a società private

Numero 190: Il SPT ricorda che, quando l'organizzazione o il trasporto di detenuti sono appaltati o altrimenti delegati ad attori privati, gli obblighi dello Stato parte ai sensi del Protocollo facoltativo continuano ad avere effetto, per cui lo Stato parte è responsabile per qualsiasi violazione del Protocollo facoltativo commessa a carico di persone private della libertà su sua istigazione o con il suo consenso, espresso o tacito.

I Cantoni hanno delegato alcuni compiti relativi al trasporto dei detenuti a un fornitore privato di servizi di sicurezza. Il trasporto viene effettuato secondo regole severe ed è limitato alle persone che non costituiscono un rischio noto per sé stesse o per gli altri. L'autorità cantonale che commissiona il trasporto è responsabile per la valutazione del rischio. Le persone che rappresentano un potenziale pericolo vengono scortate dalla polizia in trasporti speciali o trasportate dalla polizia stessa.

Il fornitore privato di servizi di sicurezza trasporta solo persone la cui libertà è stata precedentemente limitata dalle autorità. Inoltre, al fornitore di servizi è vietato l'uso della violenza. A tale riguardo, gli organi di sicurezza dello Stato continuano a disporre delle competenze esclusive conferite loro e non vi è alcuna delega di tali poteri al fornitore di servizi di trasporto.

L'alloggiamento dei richiedenti l'asilo e la sicurezza nei centri federali sono di competenza della SEM. Le società responsabili dell'organizzazione e della sicurezza lavorano su mandato della SEM e sono soggette alla sua sorveglianza. In caso di danno, si applica la legge sulla responsabilità (responsabilità causale). I terzi danneggiati da collaboratori delle società incaricate dell'organizzazione e della sicurezza (p. es. dei richiedenti l'asilo) non sono quindi svantaggiati dal fatto che la SEM si avvale di tali società, i cui collaboratori hanno gli stessi doveri dei dipendenti federali.

La SEM forma, sorveglia e controlla i dipendenti delle società responsabili dell'organizzazione e della sicurezza. La formazione professionale, l'esperienza e la frequenza di corsi di perfezionamento professionale sono criteri decisivi per l'impiego di tale personale. Inoltre, il personale di sicurezza può essere impiegato solo con l'approvazione della SEM.

Infine, le imprese che si occupano dell'organizzazione dei richiedenti l'asilo nei centri federali e che vi garantiscono la sicurezza (in particolare i servizi di portineria e di sorveglianza) non svolgono alcuna funzione sovrana. Sono autorizzate a usare la coercizione solo per legittima difesa o in caso di emergenza e nel rispetto del regolamento interno. I dipendenti di queste imprese non hanno più diritti dei comuni cittadini.

Risposta del Consiglio federale al rapporto del SPT

7.2 Spese sanitarie per i detenuti

Numero 196: Il SPT desidera ricevere ulteriori informazioni dallo Stato parte in merito e lo esorta a garantire che la popolazione carceraria su tutto il suo territorio abbia accesso gratuito all'assistenza sanitaria e ai servizi necessari.

Il Centro svizzero di competenza per i diritti umani e la CNPT si sono occupati entrambi di questo tema³⁰. Né gli obblighi della Svizzera in virtù del diritto internazionale né le disposizioni costituzionali impediscono un contributo moderato alle spese sanitarie da parte dei detenuti. La partecipazione ai costi deve essere proporzionata e l'accesso a un'assistenza adeguata non deve essere ritardato né reso impossibile. Sembra essere ammissibile un contributo alle spese sanitarie in linea con le specifiche circostanze finanziarie, senza effetto proibitivo e quindi fondamentalmente indipendente dagli eventi. A livello politico è attualmente in corso una discussione sull'opportunità di introdurre l'obbligo di assicurazione sanitaria per le persone detenute e su come definire la loro partecipazione ai costi, tenendo conto dei principi di standardizzazione e parità di trattamento.

³⁰ KÜNZI JÖRG/WEBER FLORIAN, *Gesundheit im Freiheitsentzug Rechtsgutachten zur Gesundheitsversorgung von inhaftierten Personen ohne Krankenversicherung*, Berna 2018, pag. 39 (https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/justiz/publikationen/gesundheitsversorgung_freihheitsentzug_menschenrechtliche_vorgaben.html); CNPT, *Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018-2019)*, pag. 40, n. 122 – una sintesi del rapporto è disponibile anche in italiano (www.nkvf.admin.ch > Pubblicazioni > Informazioni > CNPT: rapporto generale sull'assistenza sanitaria negli istituti di detenzione svizzeri > Rapporto e lettere di accompagnamento).