



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

Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)
Herr Dr. med. Jean-Pierre Restellini
Präsident
Bundesrain 20
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.373735 / 244.33/2015/00023
Ihr Zeichen: NKVF
Unser Zeichen: sem-fee
3003 Bern-Wabern, 2. Juli 2015

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring (Mai 2014 – April 2015)

Sehr geehrter Herr Präsident

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (FA R+WwV) ist von der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Frau Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga, und dem Präsidenten der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Herrn Regierungsrat Hans-Jürg Käser, damit beauftragt worden, eine Stellungnahme zum Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring während des Zeitraums vom Mai 2014 bis zum April 2015 zu verfassen.

Der FA R+WwV hat den Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen der NKVF (nachfolgend: Kommission) mit Interesse zur Kenntnis genommen und dankt der Kommission für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Einleitende Bemerkungen

Der FA R+WwV nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass den Vollzugsbehörden grundsätzlich ein professioneller, deeskalierender und respektvoller Umgang mit den rückzuführenden Personen attestiert wird. Er teilt zudem die Ansicht der Kommission, dass die im medizini-

schen Bereich erzielten Fortschritte als positiv zu verzeichnen sind.

Zu den Empfehlungen im Einzelnen nimmt der FA R+WwV wie folgt Stellung:

Anwendung von Zwangsmassnahmen

Ziff. 13: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass bezüglich der Anwendung der Fesselungen fortwährend eine rollende Risikobeurteilung zu erfolgen hat. Insbesondere während des Transports auf dem Luftweg ist eine Lockerung oder Aufhebung der Fesselungsmittel durch die Begleitpersonen bzw. durch den Equipenleiter laufend zu prüfen. Die entsprechende Praxis wird deshalb im Rahmen der Ausbildung für die Begleitpersonen weiter gefördert.

Ziff. 14: Wie bereits in der Stellungnahme zum letztjährigen Bericht der Kommission ruft der FA R+WwV in Erinnerung, dass gemäss Art. 23 Abs. 1 der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwanganwendungsverordnung, ZAV; SR 364.3) Fesselungsmittel u.a. eingesetzt werden dürfen, *um Angriffe* (Bst. b) oder *Selbstverletzungen zu verhindern* (Bst. c). Der FA R+WwV vertritt daher den Standpunkt, dass die Anwendung einer Vollfesselung bei – ernst zu nehmender – Ankündigung von physischem Widerstand grundsätzlich gerechtfertigt ist. Kündigt eine Person Widerstand an, ist sowohl mit einem potentiellen Angriff als auch mit einem möglichen Versuch der Selbstverletzung zu rechnen. Der Einsatz der Vollfesselung richtet sich dabei nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip, d.h. den konkreten Umständen des Einzelfalls und dem Verhalten der betreffenden Person.

Ziff. 16: Der FA R+WwV verweist erneut auf Art. 14 des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwanganwendungsgesetz, ZAG; SR 364), welcher zwar den Einsatz von Integralhelmen als Hilfsmittel verbietet, nicht aber den Einsatz von Sparringhelmen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass solche Sparringhelme ausschliesslich dem Selbstschutz der betreffenden Personen dienen. Erfahrungsgemäss versuchen rückzuführende Personen zum Teil, sich durch Selbstverletzung mittels Anschlagen des Kopfes ihrer Rückführung zu entziehen.

Ziff. 18: Der FA R+WwV geht mit der Kommission einig, dass Fesselungen bei Jugendlichen nur als ultima ratio anzuwenden sind, wenn sich keine andere mildere Massnahme als geeignet erweist. Bei Minderjährigen wird deshalb im Rahmen von Sonderflügen grundsätzlich auf eine Fesselung verzichtet. Ist die Sicherheit der rückzuführenden Person und diejenige Dritter aufgrund besonders renitenten Verhaltens gefährdet, kann aber in Ausnahmefällen eine Fesselung unter Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips eingesetzt werden.

Ziff. 19: Der FA R+WwV hat die Kommission bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass Art. 23 ZAV die Fesselung der zu transportierenden Person auf einen Rollstuhl oder eine Tragbahre – sofern im Einzelfall erforderlich – ausdrücklich erlaubt. Die Anzahl der von der Kommission aufgezählten Fälle bestätigt auch während dieser Berichtsperiode, dass eine kurzzeitige Fesselung auf einen Rollstuhl nur in äusserst seltenen Einzelfällen angewendet werden musste. Den gänzlichen Verzicht auf dieses durch die Zwanganwendungsverordnung erlaubte Hilfsmittel erachtet der FA R+WwV als nicht möglich, wenn der gesetzliche Zweck von Sonderflügen – eine sichere, polizeiliche Rückführung von renitenten oder gewaltbereiten ausreisepflichtigen Personen – nicht zum Vornhinein aufgegeben werden soll. Darüber, dass weder Bund noch Kantone auf die Durchführung von Sonderflügen verzichten können, besteht seitens der politisch verantwortlichen Behörden Einigkeit.

Ziff. 20: Der FA R+WwV begrüsst die Anpassung der Praxis bei den Toilettengängen ebenfalls.

Behandlung durch die Vollzugsbehörden

Ziff. 23: Auch der FA R+WwV ist der Ansicht, dass Gespräche zwischen den Begleitpersonen und den rückzuführenden Personen in vielen Situationen eine beruhigende und deeskalierende Wirkung haben. Aus diesem Grund unterstützt er die Förderung dieser Praxis im Rahmen der Ausbildung für die Begleitpersonen.

Ziff. 24: Der FA R+WwV hat den Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern während Rückführungen geprüft und ist der Ansicht, dass dieser nicht notwendig ist. Die rückzuführenden Personen werden im Rahmen des Vorbereitungsgesprächs (Art. 29 ZAV) einige Tage vor der Rückführung in einer ihnen verständlichen Sprache über den Ablauf informiert. Die überwiegende Mehrzahl der rückzuführenden Personen kann sich zudem – zumindest elementar – in einer der schweizerischen Landesprachen oder in Englisch verständigen, so dass die Kommunikation zwischen den rückzuführenden Personen und dem polizeilichen Begleitpersonal im Normalfall in der Praxis sichergestellt ist. Das SEM setzt bei Sonderflügen in die Herkunftsstaaten in speziellen Fällen nach Möglichkeit ebenfalls Mitarbeitende für die Flugbegleitung ein, welche die jeweilige Landessprache sprechen. Bei Sonderflügen in Dublin-Staaten stammen die rückzuführenden Personen hingegen aus einer Vielzahl verschiedener Herkunftsstaaten, so dass der Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern auch aus organisatorischen Gründen nur schwierig zu realisieren wäre. Im Weiteren hält der FA R+WwV fest, dass – anders als beim ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring und der medizinischen Begleitung – keine gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern während Rückführungen vorhanden ist.

Polizeiliche Zuführungen vom Kanton zum Flughafen

Ziff. 26 und 28: Die Frage der Abläufe bei den Anhaltungen und Zuführungen vom Kanton zum Flughafen wurde im Laufe des vergangenen Jahres auf Ebene der KKJPD angegangen. Die von der KKJPD hierzu eingesetzte Arbeitsgruppe hat sogenannte Musterprozesse definiert, die am 9. April 2015 durch die Frühjahrsversammlung der KKJPD genehmigt worden sind. Sie sind für die Kantone verbindlich und ab sofort anzuwenden. Bezüglich der Anwendung der Zwangsmassnahmen bei der Anhaltung und Zuführung zum Flughafen wird in den Musterprozessen festgehalten, dass ein besonderes Augenmerk auf die Verhältnismässigkeit der angewendeten Zwangsmassnahmen zu richten ist.

Ziff. 27: Gemäss Art. 11 Abs. 4 ZAV ist der Einsatz von Destabilisierungsgeräten (Taser) während der Flugphase verboten. Während der Zuführung von den Kantonen an die Flughäfen dürfen Destabilisierungsgeräte gestützt auf Art. 11 Abs. 1 ZAV nur gegen Personen eingesetzt werden, die eine schwere Straftat begangen haben oder ernsthaft im Verdacht stehen, eine schwere Straftat begangen zu haben. Gemäss Art. 11 Abs. 2 ZAV können Destabilisierungsgeräte zudem eingesetzt werden, um eine schwere Straftat zu verhindern. Als schwere Straftat gilt gemäss Art. 11 Abs. 3 ZAV eine ernsthafte Beeinträchtigung gegen Leib und Leben, der Freiheit, der sexuellen Integrität oder der öffentlichen Sicherheit.

Ziff. 29: Der FA R+WwV teilt die Auffassung, dass Leibesvisitationen möglichst zweiphasig durchzuführen sind. In begründeten Einzelfällen – d.h. insbesondere wenn von einer unmittelbaren Fremd- oder Eigengefährdung ausgegangen werden muss – muss eine Leibesvisitation jedoch einphasig durchgeführt werden können.

Ziff. 30: Im Rahmen der oben genannten Musterprozesse wurde ebenfalls festgehalten, dass die Flugfesselung erst am Flughafen durch die zuständige Bodenorganisation erstellt wird. Bei den Zuführungen zum Flughafen ist grundsätzlich eine Transportfesselung gemäss den kantonalen Transportvorgaben anzuwenden. Überdies verweist der FA R+WwV aber auch in diesem Zusammenhang auf die Vorgaben von Art. 23 Abs. 1 ZAV (siehe Stellungnahme zu

Ziff. 14).

Ziff. 31: Gemäss Art. 28 ZAG müssen rückzuführende Personen die Gelegenheit haben, sich während der Rückführung an eine Person ihres Geschlechts zu wenden. Zudem sieht Art. 24 Abs. 3 ZAV vor, dass Frauen nach Möglichkeit von einer Frau zu begleiten sind. Aus diesem Grund werden Frauen bei Rückführungen von mindestens einer weiblichen Polizeibegleiterin begleitet. Aus verschiedenen praktischen Gründen ist es jedoch nicht immer möglich, dass bei Fesselungen von Frauen ausschliesslich weibliche Sicherheitskräfte eingesetzt werden.

Ziff. 32: Transporte von Personen, die Freiheitsbeschränkungen unterstehen, werden vielfach mittels Zellenfahrzeugen durchgeführt. Diese Fahrzeuge verfügen über moderne Evakuationseinrichtungen und sind den neusten Sicherheitsstandards angepasst, so dass für die zu transportierende Person und die Begleitpersonen eine hohe Sicherheit im Strassenverkehr gewährleistet ist. Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass die Wahl des im konkreten Einzelfall geeigneten Transportmittels in der Kompetenz der zuständigen Kantonspolizei liegt.

Ziff. 33: Es liegt im Interesse aller Beteiligten, dass die einzelnen Phasen der Rückführung so kurz wie möglich gehalten werden. Aufgrund der gemachten Erfahrungen werden diesbezüglich laufend Anpassungen vorgenommen. Wie die Kommission selbst anmerkt, müssen jedoch beim Transport der rückzuführenden Personen an den Flughafen gewisse Zeitreserven für ungeplante Ereignisse vorgesehen werden. Dies insbesondere, weil Sonderflüge grossmehrheitlich im Umfeld eines kommerziellen Flughafenbetriebs durchgeführt werden, welcher gewisse nicht beeinflussbare Rahmenbedingungen setzt (Freigabe der Flugslots, Verspätungen und Anpassungen von Abflugs- und Ankunftszeiten etc.). Ein verspätetes Eintreffen der rückzuführenden Personen am Abgangsflughafen ist somit aus Sicht des FA R+WwV zwingend zu vermeiden.

Bodenorganisation am Flughafen

Ziff. 34: Der FA R+WwV hält fest, dass die Bodenorganisationen der Flughafenbehörden beim Erstellen der Flugfesselung der allfälligen besonderen Verletzlichkeit von rückzuführenden Personen in der Praxis gebührend Rechnung tragen. Die Fesselung wird je nach Verhalten der rückzuführenden Person angeordnet. Nebst der Risikobeurteilung des Einzelfalles muss aber auch das konkrete Risiko des gesamten Sonderfluges mit einbezogen werden. Bei Sonderflügen, die als Risikoflüge eingestuft worden sind, werden deshalb gestützt auf einen Entscheid der KKJPD-Frühjahrsversammlung 2010 aus sicherheitspolizeilichen Gründen – zumindest während der Anfangsphase – nur Personen mit einer Fesselung (Teil- oder Vollfesselung) transportiert.

Ziff. 35: Der FA R+WwV stimmt mit der Kommission überein, dass das polizeiliche Begleitpersonal über besonders schwerwiegenden medizinische Probleme von rückzuführenden Personen in jedem Einzelfall informiert werden muss. Das SEM hat die mit der medizinischen Begleitung beauftragte OSEARA AG deshalb in der Zwischenzeit angewiesen, dass der begleitende Arzt des Sonderfluges den polizeilichen Equipenleiter über das Vorliegen eines entsprechenden Problems bei einer rückzuführenden Person informieren muss. Der begleitende Arzt soll hierbei jedoch keine detaillierten Informationen über das vorliegende Krankheitsbild weitergeben, damit die Einhaltung des Arztgeheimnisses gewährleistet ist. Was den allfälligen Abbruch einer Rückführung aus medizinischen Gründen betrifft, weist der FA R+WwV darauf hin, dass der begleitende Arzt gemäss Vereinbarung zwischen dem SEM und der OSEARA AG das Recht hat, gestützt auf die Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) aus medizinischen Gründen die Rückführung einer Person abzulehnen.

Flug

Ziff. 36: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass auch bei kommerziellen Langstreckenflügen je nach Fluggesellschaft und Fluggerät kein Unterhaltungsangebot für die Passagiere vorhanden ist. In diesem Zusammenhang ist auch zu betonen, dass für alle rückzuführenden Personen, die mittels Sonderflügen zurückgeführt werden, zu einem früheren Zeitpunkt die Möglichkeit bestanden hat, mit einem Linienflug in den Zielstaat auszureisen. Bezüglich der Fensterklappen ist anzumerken, dass diese grundsätzlich – analog zu kommerziellen Flügen – nur bei Nachtflügen während des gesamten Fluges geschlossen werden.

Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen

Ziff. 39 und 43: Der FA R+WwV begrüsst den im Rahmen des Dialogs mit der Ärzteschaft zu den medizinischen Fragen im Bereich des Wegweisungsvollzugs – unter Einbezug der Kommission – beschlossenen und am 1. April 2015 umgesetzten Systemwechsel zur Verbesserung des medizinischen Datenflusses. Der FA R+WwV hält dafür, dass der medizinische Datenfluss mit diesen umfangreichen Optimierungsmassnahmen gewährleistet ist und weiter beschleunigt werden kann. Im Weiteren hält der FA R+WwV fest, dass sowohl die Vollzugsbehörden als auch das SEM den Abbruch einer Rückführung aus medizinischen Gründen stets respektiert haben. Das Recht, einen Abbruch der laufenden Vollzugshandlungen im Einzelfall anzuordnen, ist in der Vereinbarung über die medizinische Begleitung von Ausreisen auf dem Luft- und Landweg ausdrücklich festgehalten (siehe Stellungnahme zu Ziff. 35).

Ziff. 42: Der FA R+WwV weist die Kommission darauf hin, dass eine Wegweisungsverfügung durch das SEM in der Regel zeitgleich mit der Ablehnung eines Asylgesuchs erlassen wird. Bei der Prüfung der Zumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung werden dabei auch allfällige medizinische Probleme, welche eine Ausreise in den Herkunftsstaat verunmöglichen, berücksichtigt. Wie die Kommission in ihrem Bericht ebenfalls festhält, können gegen die Wegweisungsverfügung Rechtsmittel ergriffen werden, so dass gegebenenfalls das Bundesverwaltungsgericht letztinstanzlich über die Zumutbarkeit des Vollzugs zu entscheiden hat. Sollte sich die gesundheitliche Situation einer Person zwischen Rechtskraft des Wegweisungsentscheids und Anmeldung zu einem Sonderflug wesentlich verändern, hat diese wiederum die Möglichkeit, ausserordentliche Rechtsmittel – namentlich in Form eines Wiedererwägungsgesuchs – zu ergreifen. Gemäss Art. 111b AsylG behandelt das SEM Wiedererwägungsgesuche im Falle von Nichteintretensentscheiden in der Regel innerhalb von fünf Arbeitstagen und in allen anderen Fällen in der Regel innerhalb von zehn Arbeitstagen. Zudem ist im Rahmen der am 1. April 2015 umgesetzten Musterprozesse im Wegweisungsvollzug gewährleistet, dass die verantwortlichen Migrations- und Vollzugsbehörden dem Gesundheitszustand der rückzuführenden Person bei der Vorbereitung der Ausreise aktiv Rechnung tragen müssen, indem sie die notwendigen medizinischen Abklärungen treffen oder während den Ausreise- und Vorbereitungsgesprächen Fragen zum Gesundheitszustand stellen.

Ziff. 44: Der FA R+WwV hat die Kommission bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass der Zielstaat für die Sicherstellung der medizinischen Betreuung nach der Übergabe verantwortlich ist. Bei Rückführungen in einen Dublin-Staat werden die zuständigen Behörden durch das SEM vorgängig über die allenfalls vorhandene Betreuungsbedürftigkeit von rückzuführenden Personen informiert. Insbesondere werden den Behörden die Arztberichte und Arztzeugnisse der betreffenden Personen – in Englisch oder übersetzt in die jeweilige Landessprache – übermittelt. Im Gegensatz zu Dublin-Fällen, in denen bei medizinischen Problemen eine Meldepflicht an den Dublin-Staat vorgesehen ist, ist bei einer Rückführung in den Herkunftsstaat keine diesbezügliche gesetzliche Meldepflicht vorgesehen. Ein Grossteil der schweizerischen Rückübernahmeabkommen sieht jedoch die Weitergabe von Angaben zum

Gesundheitszustand der rückzuführenden Person vor, sofern dies im Interesse der betreffenden Person liegt. Die Schweiz kann den Zielstaat aufgrund dessen staatlicher Souveränität jedoch nicht dazu verpflichten, einen medizinischen Empfang zu organisieren. Aufgrund der Zuständigkeiten erachtet der FA R+WwV deshalb das Erstellen einer Liste mit den Krankheitsbildern, bei denen eine medizinische Übergabe angezeigt erscheint, als hinfällig.

Ziff. 45: Der FA R+WwV geht mit der Kommission einig, dass rückzuführenden Personen, die sich in medikamentöser Behandlung befinden, eine angemessene Reservedosis mitzugeben ist. Auch gemäss den von der KKJPD verabschiedeten Musterprozessen hat die kantonale Polizeibehörde sicherzustellen, dass die rückzuführenden Personen über Medikamente für den Transport an den Flughafen und den Flug verfügen. Allerdings muss die notwendige Menge für die Reservedosis im Einzelfall festgelegt werden. Der FA R+WwV bedauert, dass sich die Reservedosis in einzelnen Fällen als ungenügend erwies oder im Vorfeld vergessen wurde.

Trennung von Familien mit Kindern

Ziff. 46: Bereits in seiner Stellungnahme zum letztjährigen Bericht hat der FA R+WwV bekräftigt, dass eine Trennung von Eltern (insbesondere Müttern) und Kindern im Vorfeld der Rückführung aus seiner Sicht grundsätzlich nur dann in Erwägung zu ziehen ist, wenn das Kind andernfalls in Gefahr wäre, psychischen und physischen Schaden zu erleiden, und wenn keine weniger einschneidende Massnahmen zur Verfügung stehen. Der FA R+WwV hält an seiner Haltung in der Stellungnahme zum letztjährigen Bericht vollumfänglich fest.

Informationen an die rückzuführenden Personen

Ziff. 48: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass vor der Ausreise alle für die rückzuführenden Personen relevanten Angelegenheiten geklärt werden sollten. Aus diesem Grund wurde im Rahmen der erwähnten Musterprozesse festgehalten, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Vorbereitungsgespräche bei Haftfällen mindestens 72 Stunden vor der geplanten Ausreise durchzuführen sind. Allerdings weist der FA R+WwV darauf hin, dass der Verzicht auf die Durchführung eines (weiteren) Vorbereitungsgesprächs im von der Kommission erwähnten Einzelfall, in dem die rückzuführende Person den Vollzug der Wegweisung bereits zweimal verhindert hatte, gestützt auf Art. 29 Abs. 3 ZAV zulässig gewesen ist.

Feststellungen der NKVF bei der Begleitung von EU-Sammelflügen

Ziff. 51: Der FA R+WwV ist sich des Umstands bewusst, dass die Einfuhr von Methadon in einigen Zielstaaten strafbar ist. Das SEM sensibilisiert die kantonalen Behörden laufend bezüglich der entsprechenden Vorgaben der Zielstaaten. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die von der Kommission erwähnten Vorfälle zukünftig vermieden werden können.

Wir bitten Sie höflich um Kenntnisnahme und danken Ihnen für die gute Zusammenarbeit.

Freundliche Grüsse

Die Co-Vorsitzenden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Amt für Migration des Kantons
Basel-Landschaft



Hanspeter Spaar
Amtschef

Staatssekretariat für Migration SEM



Urs von Arb
Vizedirektor

Kopie an:

- Frau Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga, Vorsteherin Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundeshaus West, 3003 Bern
- Herr Regierungsrat Hans-Jürg Käser, Präsident, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 690, 3000 Bern 7