



Tätigkeitsbericht
Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)

2014



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)

Tätigkeitsbericht
Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)

2014

Impressum

© Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

Herausgeber: Nationale Kommission zur Verhütung von Folter,
Bundesrain 20, 3003 Bern
www.nkvf.admin.ch

Redaktion: Sandra Imhof, Geschäftsführerin und Anne Payot
Layout: grafik.trieb, 2503 Biel/Bienne

Bezugsquelle: BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3000 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Vorwort des Präsidenten	5
1. Strategische Schwerpunkte	9
2. Aktivitäten 2014	13
3. Grundrechtskonformität des Vollzugs der Untersuchungshaft	25
4. Zusammenarbeit mit den Behörden	51
5. Kontakte und Austausch mit relevanten Partnerinstitutionen	55
6. Rechnung 2014 und Budget 2015	59

Vorwort des Präsidenten

Bisweilen wird der NKVF von politischen Verantwortungsträgern vorgeworfen, sie fokussiere sich im Rahmen ihrer Inspektionsbesuche auf Details, die nichts mit Folter zu tun hätten.

Wie verhält es sich damit genau?

Zunächst ist festzuhalten, dass sich unsere Kommission bei ihren Besuchen nicht nur auf die Prüfung von körperlichen bzw. psychischen Misshandlungen beschränkt. Dieser Aspekt macht lediglich einen geringen Anteil ihrer Arbeit aus, darf jedoch nicht a priori ausgeschlossen werden.

Seit ihrem Bestehen ist die NKVF einstimmig der Ansicht, dass ihr offizieller Name «Kommission zur Verhütung von Folter» nicht passend ist. Dies nicht nur, weil mit dieser Bezeichnung die Angestellten der Vollzugseinrichtungen potenziell als Folterknechte verurteilt werden, sondern auch, weil sich der Name im Vergleich mit dem tatsächlichen Mandat der NKVF als zu wenig umfassend erwiesen hat.

Das Bundesgesetz, welches die Kommission geschaffen hat, hebt diese Feststellung hervor.¹ Insbesondere in Artikel 2 werden

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

ihre Aufgaben definiert: «Die Kommission ... überprüft regelmässig die Situation von Personen, denen die Freiheit entzogen ist ... Sie gibt Empfehlungen an die zuständigen Behörden ab mit dem Ziel ... *die Behandlung und die Situation der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verbessern ...*».

Die Aufgabe der NKVF beschränkt sich somit nicht auf die Überprüfung von möglicher Folter. Die Kommission unterbreitet vielmehr Vorschläge, damit der Freiheitsentzug menschlich und würdig gestaltet wird. Der unabhängige Blick der Besuchsdelegationen der NKVF trägt dazu bei, den Alltag der inhaftierten Personen so gut wie möglich zu verbessern.

Was wird der NKVF konkret vorgeworfen? Einige sind der Ansicht, dass unsere Empfehlungen wenig mit der Verhütung von Folter zu tun hätten.

Der Zusammenhang mit unserem Mandat fehle und die Empfehlungen werden sogar als Luxusforderungen abgetan. Das ist die bekannte Fantasievorstellung des «vier Sterne Gefängnisses»!

Betrachten wir zwei konkrete Beispiele von vielen:

Das erste Beispiel betrifft die Empfehlung der NKVF, wonach in der Gefängniskiosk eine breitere Auswahl an Produkten zum Verkauf angeboten werden sollte.

Das Leben, ja sogar Überleben im Gefängnis, hängt oft von kleinen Dingen ab. Für eine sich im Freiheitsentzug befindende Person bedeutet die freie Auswahl von ein paar zusätzlichen Produkten, in der bis ins kleinste Detail geregelten Gefängniswelt, ein wenig Autonomie zu bewahren. Dem Gefühl der vollständigen Entmenschlichung durch die noch so beschränkte Fähigkeit, in ihrem Alltag selbst über etwas entscheiden zu können, kann damit entgegen gewirkt werden.

Als weiteres Beispiel kann die Empfehlung an die Anstaltsleitungen, mehr Fernsehsender – wertvolle kleine Fenster zur Aussenwelt – anzubieten, erwähnt werden. Die meisten Sender strahlen deutschsprachige Programme aus, viele inhaftierte Personen verstehen jedoch kein oder nur sehr schlecht Deutsch. Dieser Tatsache kann durch ein grösseres Angebot an Fernsehsendern entsprechend Rechnung getragen werden.

Aufgrund ihrer bald sechsjährigen Erfahrung ist die NKFV überzeugt, dass auch diese Fragen, welche für Aussenstehende belanglos erscheinen, dennoch relevant sind.

Die meisten inhaftierten Personen werden früher oder später wieder in die Freiheit entlassen. Aus öffentlicher Sicht besteht deshalb ein grosses Interesse, dass alle entlassenen Personen dank eines möglichst menschlichen Vollzugs wieder in die Gesellschaft integriert werden können.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'JP Restellini', written in a cursive style.

Jean-Pierre Restellini,
Präsident

Strategische Schwerpunkte

1

Nach der im Vorjahr bereits abgeschlossenen Überprüfung der Wirksamkeit ihrer Empfehlungen hat die Kommission im Berichtsjahr ihre Strategie 2015-2018 konsolidiert. In Anbetracht ihrer beschränkten Ressourcen hat sie eine allgemeine Überprüfung ihrer strategischen Ziele, der Methodik, der Standards und sämtlicher interner Verfahren vorgenommen.

Anpassungen wurden insbesondere im Bereich der Besuchsmethodik und des Berichterstattungsverfahrens vorgenommen. Anlass dazu gab u.a. die Erkenntnis, wonach sich das von der Kommission zu Beginn eingeführte Berichterstattungsverfahren in einigen Aspekten als zu ressourcenintensiv erwies. Die Kommission entschied deshalb im April 2014, das Berichterstattungsverfahren aus Effizienzgründen zu straffen. Konkret soll der Fokus in Zukunft primär auf die Erarbeitung thematischer Berichte zu grundrechtlich relevanten Schwerpunktthemen im Bereich des Freiheitsentzugs liegen. Die Kommission erhofft sich dadurch, dass grundrechtlich relevante Themen schweizweit und auf übergeordneter Ebene besser angegangen werden können. Besuche werden im Wesentlichen neu im Zusammenhang mit der Überprüfung von thematischen Schwerpunktthemen durchgeführt, wodurch eine systematische Auseinandersetzung mit grundrechtlich relevanten Fragen in institutionell heterogen ausgestalteten Einrichtungen möglich wird.

Zur Abklärung komplexer grundrechtlicher Problemfelder im Bereich des Vollzugs von freiheitsentziehenden Massnahmen hat die Kommission in letzter Zeit vermehrt externe Gutachten mit dem Ziel in Auftrag gegeben, ihre eigene Sichtweise durch die fachlichen Inputs unabhängiger Experten zu ergänzen. Die in diesem Rahmen gesammelten Erkenntnisse werden anschliessend im Lichte internationaler Standards auf ihre Menschen- und Grundrechtskonformität hin überprüft und kommissionsintern diskutiert. Die daraus resultierenden Empfehlungen werden anschliessend an unterschiedliche Behördenstufen gerichtet. Gestützt auf eine grundrechtlich fokussierte Berichterstattung, schweizweit relevanter Themen zu Fragen des Vollzugs von freiheitsentziehenden Massnahmen, kann die Kommission einen wesentlichen Beitrag zur Klärung wichtiger Grundsatzfragen erbringen. In einzelnen Einrichtungen des Freiheitsentzugs wird die Kommission auch künftig an einer Berichterstattung jedoch in der Form von Kurzberichten

festhalten, namentlich um den Einrichtungen auch eine allgemeine Rückmeldung hinsichtlich der grundrechtskonformen Ausgestaltung des Freiheitsentzugs geben zu können.

Den regelmässigen Dialog mit den kantonalen Behörden, insbesondere im Zusammenhang mit der Berichterstattung und den von ihr abgegebenen Empfehlungen wird die Kommission weiterhin gezielt fördern. Sie beabsichtigt zudem, diese im Einzelfall in der Form von sog. Behördengesprächen weiter zu intensivieren, da sie eine wesentliche Ergänzung zum formellen Berichterstattungsverfahren darstellen und eine Diskussion zu grundrechtlich relevanten Problemfeldern ermöglichen.

Die Kommission hat im Zusammenhang mit den Anpassungen ihrer Methodik im letzten Jahr auch ihre Kommunikationsstrategie angepasst. Sie verzichtet ab sofort auf eine systematische Veröffentlichung ihrer Berichte mittels Medienmitteilung, stellt unter Wahrung des Oeffentlichkeitsprinzips jedoch weiterhin sicher, dass die Berichte zur Information auf ihrer Website zugänglich sind. Aus kommunikativer Sicht liegt der Fokus neu auf der Veröffentlichung der thematischen Schwerpunktberichte im Zusammenhang mit schweizweit relevanten Themen im Bereich des Freiheitsentzugs.

An ihrer Retraite im November 2014 hat die Kommission den konsolidierten Strategieplan verabschiedet. Die NKVF beurteilt die Grundrechtskonformität des Vollzugs freiheitsentziehender Massnahmen nach Massgabe der hierfür einschlägigen, nationalen Gesetzgebung und Rechtsprechung, vorausgesetzt diese entspricht im Wesentlichen den internationalen Menschenrechtsstandards. Erweist sich der von der nationalen Gesetzgebung bzw. Rechtsprechung vorgesehene Grundrechtsschutz indes als weniger umfassend bzw. steht sogar im Widerspruch zu internationalen Garantien, auch Soft-Law-Instrumenten, orientiert sich die NKVF an jenem Standard, der sich für die Grundrechte von Personen im Freiheitsentzug am wenigstens restriktiv erweist. Mit dieser strategischen Ausrichtung ist die Kommission bestrebt, ihrem gesetzlichen Auftrag, wonach sie die Situation von Personen im Freiheitsentzug zu verbessern hat, angemessen Rechnung zu tragen.

Aktivitäten 2014

2

Im Verlauf ihres fünften Tätigkeitsjahres überprüfte die NKVF gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag weitere Einrichtungen des Freiheitsentzugs. Im Vordergrund stand dabei der regelmässige Dialog mit den Bundes- und Kantonsbehörden zu grundrechtlichen Fragen betreffend den Vollzug freiheitsentziehender Massnahmen.

Im Jahr 2014 besuchte die NKVF 21 Einrichtungen des Freiheitsentzugs, davon 7 Untersuchungsgefängnisse, 2 Strafvollzugsanstalten, 6 Einrichtungen für den Vollzug jugendstrafrechtlicher Sanktionen und 3 von der Polizei geführte Einrichtungen.² In 3 Einrichtungen führte sie zwecks Überprüfung der Umsetzung ihrer Empfehlungen Nachfolgebesuche durch. Überdies führte sie in allen besuchten Einrichtungen ein sogenanntes Feedback Gespräch durch, ein im vertraulichen Rahmen geführter Dialog mit den VertreterInnen der Vollzugsbehörden und der überprüften Einrichtungen, um ihre Feststellungen und Empfehlungen mündlich mitzuteilen.

Die Kommission richtete im Berichtsjahr ein besonderes Augenmerk auf den Vollzug der Untersuchungshaft nach Art. 235 Strafprozessordnung (StPO)³ und den Vollzug jugendstrafrechtlicher Sanktionen nach Art. 15 und 25 Jugendstrafgesetz (JStG)⁴ sowie zivilrechtlicher Massnahmen nach Art. 314 Zivilgesetzbuch (ZGB)⁵ in geschlossenen Jugendeinrichtungen und Gefängnissen. Das Ziel dieser Besuche bestand namentlich darin, die einschlägigen kantonalen Rechtsgrundlagen sowie die grundrechtskonforme Ausgestaltung des Vollzugs zu überprüfen. Zur Abklärung spezifischer grundrechtlicher Fragen im Zusammenhang mit diesen thematischen Schwerpunkten wurden zudem zwei gutachterliche Abklärungen in Auftrag gegeben.

2014 begleitete die NKVF insgesamt 46 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg⁶ der Vollzugsstufe IV nach Art. 28 Abs. 1

² Die Berichte der Kommission zu den jeweiligen Besuchen sowie weitere Publikationen können unter <http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice.html> abgerufen werden.

³ Schweizerisch Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO), SR 312.0.

⁴ Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (Jugendstrafgesetz, JStG), SR 311.1.

⁵ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.

⁶ Von den betreffenden Rückführungen auf dem Luftweg wurden sowohl die Bodenorganisation als auch die Flugphase sowie die Übergabe an die Behörden im Zielland beobachtet.

der Zwangsanwendungsverordnung (ZAV)⁷ sowie 46 Zuführungen⁸ von Rückzuführenden bis zum Flughafen; davon waren 9 Flüge sogenannte Überstellungen aufgrund des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA)⁹ gemäss Art. 64a Ausländergesetz (AuG).¹⁰ Bei 7 Flügen handelte es sich um sogenannte T7-Flüge, auf denen Personen in unterschiedlichen Vollzugsstufen rückgeführt wurden.¹¹ Die im Rahmen ihrer Beobachtungen gesammelten Erkenntnisse und die daraus resultierenden Empfehlungen werden regelmässig mit den Vollzugsbehörden diskutiert und im jährlichen Bericht über das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug zur Stellungnahme unterbreitet.

2.1 Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs

Die vom Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter explizit vorgesehene Kompetenz, regelmässig Besuche in sämtlichen Einrichtungen des Freiheitsentzuges durchzuführen, gewährt der Kommission einen konkreten Einblick in die Vollzugspraxis und ermöglicht ihr, schweizweit Daten über den Vollzug freiheitsentziehender Massnahmen zu sammeln. Der Methodik im Rahmen von Besuchen kommt deshalb eine wesentliche Bedeutung zu.

Die Überprüfung der Einrichtung beruht zum einen auf *Einzel- oder Gruppengesprächen* mit der Leitung, den Personen im Freiheitsentzug und dem Personal, und zum anderen auf der Überprüfung von sämtlichen als relevant eingestuften Akten. Darunter fallen insbesondere anstaltsinterne Weisungen, Verfügungen im Bereich von Disziplinar- und Sicherungsmassnahmen, medizinische Akten sowie Vollzugspläne.

⁷ Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 12. November 2008 (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV), SR 364.3.

⁸ Die Anhaltung und der Transport jeweils einer oder mehrerer Rückzuführenden von einem bestimmten Aufenthaltsort zum Flughafen werden hier als eine Zuführung bezeichnet.

⁹ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (mit Schlussakte), SR 0.142.392.68.

¹⁰ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG), SR. 142.20.

¹¹ Vgl. hierzu Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring vom 19. Juli 2014 (Ziff. 6).

Die Kommission kann Besuche *mit oder ohne Vorankündigung* durchführen. Vor jedem Besuch wird situativ entschieden, ob eine Vorankündigung sinnvoll erscheint.

Nachfolgend werden die überprüften Einrichtungen nach Kategorie aufgeführt und die von der Kommission im Rahmen ihrer Besuche wichtigsten Erkenntnisse kurz zusammengefasst:

a. Einrichtungen für den Vollzug der Untersuchungshaft

Das Haftregime in den Einrichtungen, die für den Vollzug der Untersuchungshaft bestimmt sind, kann als eher restriktiv bezeichnet werden. Die Mehrheit der sich in Untersuchungshaft befindenden Personen verbringen in der Regel täglich 23 Stunden in ihren Zellen und haben keinen oder nur einen sehr beschränkten Zugang zu Sport- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Darüber hinaus sind sie namentlich in ihren Kontakten zur Aussenwelt stark eingeschränkt.

I. Regionalgefängnis Thun (BE)

Im Regionalgefängnis Thun werden sämtliche gesetzlich vorgesehenen Haftarten an Frauen, Männern und Jugendlichen vollzogen, insbesondere aber die Untersuchungshaft. Die NKVF stufte die materiellen Haftbedingungen als korrekt ein. Die Kommission ist hingegen der Ansicht, dass der Vollzug unterschiedlicher Haftregimes in einer Anstalt, die vor allem für die Untersuchungshaft konzipiert wurde, für einzelne Insassenkategorien - namentlich Personen im Strafvollzug und Jugendliche - zu erheblichen Grundrechtseinschränkungen führt. In Anbetracht der relativ hohen Anzahl inhaftierter Jugendlicher (insgesamt 144 im Jahr 2013) empfiehlt die Kommission den kantonalen Behörden sicherzustellen, dass deren Haftregime ihren spezifischen Bedürfnissen Rechnung trägt und sie nach Möglichkeit mindestens acht Stunden pro Tag ausserhalb ihrer Zellen verbringen können sowie Zugang zu Sport haben. Die Kommission nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass die Anstaltsleitung bemüht ist, den speziellen Bedürfnissen von Frauen und Jugendlichen nach Möglichkeit gerecht zu werden.

II. Untersuchungsgefängnis Waaghof (BS)

Im Untersuchungsgefängnis Waaghof werden Männer, Frauen

und Jugendliche in Untersuchungshaft, für den Vollzug von Kurzstrafen und der ausländerrechtlichen Administrativhaft untergebracht. Die NKVF begrüsst die Unterbringung inhaftierter Personen in Wohngruppen, in welchen tagsüber die Zellen geöffnet sind und der Zugang zu sportlichen Aktivitäten und Beschäftigung gewährleistet ist. Nach Ansicht der Kommission können die materiellen Haftbedingungen generell als korrekt eingestuft werden. Als problematisch stuft die Kommission indes die schlechte Luftqualität und das mangelnde Tageslicht in den Zellen ein. Zudem empfiehlt sie, Einweisungen in die Sicherheitszelle mittels Verfügung anzuordnen und ein besonderes Reglement betreffend Sicherheitsmassnahmen zu erarbeiten.

III. Regionalgefängnis Altstätten (SG)

Das Regionalgefängnis Altstätten vollzieht primär die Untersuchungshaft und Kurzstrafen an Frauen und Männern. Die Kommission begrüsst die professionelle Führung des Gefängnisses. Sie beanstandet indes die lediglich zellenweise Trennung der verschiedenen Haftregimes, was zu restriktiven Bedingungen für Personen im vorzeitigen Strafvollzug und in der ausländerrechtlichen Administrativhaft führt. Die Kommission begrüsst die Bemühungen der Anstaltsleitung, unter den gegebenen Voraussetzungen Verbesserungen zu erzielen. Nach Ansicht der NKVF sollten hingegen die Einschränkungen im Bereich der Aussenkontakte für Personen in Untersuchungshaft weniger restriktiv gehandhabt werden. Zudem empfiehlt sie dringend eine Erhöhung der personellen Ressourcen.

IV. Justizvollzugsanstalt Sennhof (GR)

Die Justizvollzugsanstalt Sennhof vollzieht den Strafvollzug, die Untersuchungshaft und die ausländerrechtliche Administrativhaft an Männern, Frauen und Jugendlichen. Das Trennungsgebot kann nicht eingehalten werden. Die Kommission stuft die Einrichtung zwar als veraltet ein, fand aber dennoch korrekte Verhältnisse vor. Die Kommission ist der Ansicht, dass Frauen in ausländerrechtlicher Administrativhaft in ihren Grundrechten stark eingeschränkt werden, insbesondere weil sie mindestens 21 Stunden am Tag in ihren Zellen verbringen. Aufgrund der Durchmischung der verschiedenen Haftarten kann zudem den spezifischen Bedürfnissen von Frauen

und Jugendlichen nicht angemessen Rechnung getragen werden. Die Kommission begrüsst das breite Beschäftigungsangebot, empfiehlt jedoch eine mögliche Erweiterung, damit alle inhaftierten Personen Zugang erhalten. Zudem begrüsst sie den geplanten Erweiterungsbau.

V. Gefängnis Stans (NW)

Im Untersuchungs- und Strafgefängnis Stans werden Männer, Frauen und Jugendliche in Untersuchungshaft, im Strafvollzug und in ausländerrechtlicher Administrativhaft aufgenommen. Die NKVF begrüsst das Angebot des Gruppenvollzugs für Personen in Untersuchungshaft. Die Kommission ist indes der Ansicht, dass die Lichtverhältnisse und die Frischluftzufuhr dringend zu verbessern sind. Sie empfiehlt deshalb, Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft aufgrund zu restriktiver Haftbedingungen in einer anderen Einrichtung unterzubringen. Zudem sollte nach Ansicht der Kommission ein spezifisches Reglement für die Sicherheitsmassnahmen erarbeitet und ein Register für Einweisungen in die Sicherheitszelle geführt werden.

VI. Gefängnis la Croisée (VD)

Das Gefängnis la Croisée wurde 2013 erweitert. Die Einrichtung ist mit einem Belegungsgrad von 152 Prozent jedoch immer noch chronisch überfüllt (322 inhaftierte Personen zum Zeitpunkt des Besuches). Die Kommission lobt das Engagement der Gefängnisleitung und des Personals. Die materiellen Haftbedingungen werden von der Kommission als gut eingestuft. Sie empfiehlt jedoch die Trennung rauchender und nichtrauchender inhaftierter Personen gemäss Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen vom 3. Oktober 2008¹² zu gewährleisten. Zudem ist die Kommission der Ansicht, dass besonders für jüngere Inhaftierte, grössere Essmengen anzubieten sind. Das Gefängnis la Croisée wurde ursprünglich für die Untersuchungshaft konzipiert. Seit Ende 2012 werden jedoch vermehrt auch Personen im Strafvollzug und Personen im vorzeitigen Strafvollzug untergebracht mit der Konsequenz, dass die zur

¹² SR 818.31.

Verfügung stehenden Wohngruppen, die einen offenen Gruppenvollzug ermöglichen, ausschliesslich den Personen im Strafvollzug zur Verfügung stehen. Die Kommission bedauert, dass Personen in Untersuchungshaft nicht mehr in den Wohngruppen untergebracht werden, insbesondere weil das Regime des Gruppenvollzugs der Unschuldsvermutung besser Rechnung zu tragen vermag. Die NKVF moniert zudem, dass das Haftregime für Personen in Untersuchungshaft aufgrund des Platzmangels nicht gelockert werden kann. Die Kommission begrüsst indes, dass die Familienbesuche in einem offenen Besuchszimmer stattfinden. Weiter empfiehlt sie, die Voraussetzungen für die Verlegung in die Sicherheitszelle sowie deren Dauer schriftlich festzuhalten. Schliesslich empfiehlt die Kommission in Anlehnung an internationale Standards, die Arrestdauer auf 14 Tage zu beschränken.

VII. Gefängnis Dielsdorf (ZH)

Die 1960 in Betrieb genommene Einrichtung dient dem Vollzug der Untersuchungs- und Sicherheitshaft, vorzeitiger Strafen sowie dem Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen an Frauen und weiblichen Jugendlichen. Die Einrichtung verfügt überdies über zwei Mutter-Kind-Zellen, in denen sie Frauen mit Kindern bis zu achtzehn Monaten aufnehmen kann. Nach Ansicht der Kommission wird das Gefängnis professionell geführt und die Infrastruktur kann als gut bezeichnet werden. Die Kommission begrüsst, dass mittels eines Beschäftigungs- und Sportangebots versucht wird, die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit so wenig einschneidend wie möglich zu gestalten. Nach Ansicht der Kommission ist die Anstalt indes für die Unterbringung von weiblichen Jugendlichen ungeeignet, da diese nach Möglichkeit mindestens acht Stunden ausserhalb der Zelle verbringen und Zugang zu Sport-, Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten haben sollten. Ausserdem ist die Kommission der Ansicht, dass klare Voraussetzungen für die Nutzung der Sicherheitszelle zu erlassen sind, namentlich im Zusammenhang mit der Einweisung suizidgefährdeter Personen.

b. Geschlossene Jugendeinrichtungen

Die Kommission hat im vergangenen Jahr 6 geschlossene Einrichtungen¹³ für Jugendliche in den Kantonen Aargau, Bern, Freiburg, Waadt, Wallis und Zürich besucht. Neben strafrechtlich eingewiesenen Jugendlichen werden in einzelnen Einrichtungen auch zivilrechtlich eingewiesene Jugendliche aufgenommen. Daraus ergeben sich nach Ansicht der Kommission einige grundrechtlich relevante Fragen, welche im Rahmen eines Gutachtens geklärt wurden. Ihre Beobachtungen und Empfehlungen betreffend den Vollzug in geschlossenen Jugendeinrichtungen werden im Lichte internationaler kinderrechtlicher Vorgaben und den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen im Rahmen eines thematischen Schwerpunktberichtes aus grundrechtlicher Sicht beleuchtet. Der Bericht wird voraussichtlich im Herbst 2015 veröffentlicht.

c. Einrichtungen für den Vollzug von Strafen und Massnahmen

I. Gefängnis Porrentruy (JU)

Die Kommission stufte die materiellen Haftbedingungen im Schloss von Porrentruy als nicht angemessen ein. Die Platzverhältnisse sind zu eng, die Trennung der verschiedenen Haftarten kann nicht gewährleistet werden und die inhaftierten Personen können sie sich nicht im Freien bewegen, da die Einrichtung über keinen Spazierhof verfügt. Die Kommission empfiehlt den politischen Behörden, den geplanten Neubau voranzutreiben. Nach Ansicht der Kommission sollten den inhaftierten Personen Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Sie empfiehlt deshalb genügend Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen. Zudem sollte die Hausordnung in die gängigsten Sprachen übersetzt werden.

II. Strafvollzugsanstalt Bellevue (NE)

Die Kommission stufte die materiellen Haftbedingungen der Strafvollzugsanstalt Bellevue als gut ein. Sie begrüsst das relativ flexible Haftregime und das breite Angebot an Arbeits- und Bildungs-

¹³ Jugendheim Lory, Jugendheim Aarburg, Foyer St-Etienne, Centre éducatif de Pramont, Etablissement pour mineurs les Léchaies und die Jugendabteilung des Gefängnisses Limmattal.

möglichkeiten. Zudem begrüsst die Kommission aus der Perspektive der sozialen Wiedereingliederung den kontrollierten Zugang zum Internet und erachtet diese Beschäftigungsmöglichkeit als innovativ. Hingegen ist die Kommission der Ansicht, dass eine maximale Arrestdauer von 30 Tagen zu lang ist und empfiehlt diese auf höchstens 14 Tage zu beschränken.

d. Von der Polizei geführte Einrichtungen

I. Polizeigefängnis Zürich

Die Kommission besuchte 2014 das Polizeigefängnis des Kantons Zürich zwei Mal, davon einmal unangemeldet. Die Kommission stellte namentlich fest, dass Personen, darunter auch Jugendliche, nicht nach ihrem Einweisungsgrund getrennt untergebracht werden und gemäss § 1 Abs. 2 der Verordnung über die kantonalen Polizeigefängnisse¹⁴ bis zu sieben Tage im Polizeigefängnis festgehalten werden können. Als unangemessen erachtet die Kommission im Besonderen die materiellen Haftbedingungen für Jugendliche und die nur zellenweise getrennte Unterbringung von Jugendlichen und Erwachsenen. Als kritisch zu bezeichnen ist zudem die gemeinsame Unterbringung, teilweise in derselben Zelle, von Personen welche aufgrund einer administrativen Zwangsmassnahme inhaftiert sind und solchen die strafrechtlich verfolgt werden.

II. Räumlichkeiten der Kantons- und Gemeindepolizei des Kantons Waadt

Ziel der zwei gleichzeitig durchgeführten unangekündigten Besuche war die Überprüfung der wiederholten Hinweise von Personen in Untersuchungshaft auf Inhaftierungen zwischen 20 und 30 Tagen. Gemäss dem Waadtländer Gesetz zur Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung¹⁵ dürfen Personen in den Räumlichkeiten der Polizei während maximal 48 Stunden festgehalten werden. Die Kommission stellte besorgt fest, dass Personen in den von der Polizei geführten Einrichtungen im Durchschnitt länger als dieses

¹⁴ Verordnung über die kantonalen Polizeigefängnisse vom 25. Juni 1975, ZH-Lex 551.5.

¹⁵ Loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse (LVCP), LOI 312.01.

Maximum festgehalten werden. Die Kommission anerkennt demgegenüber die Bemühungen, in den Strafvollzugsanstalten von Orbe¹⁶ 80 zusätzliche Plätze zu schaffen, erachtet diese Anzahl jedoch als ungenügend. Nach Ansicht der Kommission sind zudem die Haftbedingungen in beiden Polizeieinrichtungen für längere Aufenthalte, insbesondere aufgrund des fehlenden Zugangs zu Tageslicht und Frischluft als unzumutbar einzustufen und kommen deshalb gemäss Bundesgericht einer unmenschlichen Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK¹⁷ nahe.

e. Nachfolgebesuche

Im Rahmen verschiedener Nachfolgebesuche stellte die Kommission fest, dass ihre Empfehlungen von den überprüften Einrichtungen auf unterschiedliche Weise umgesetzt wurden. Im Allgemeinen stellte sie mit Zufriedenheit fest, dass viele Empfehlungen, die sich an die Anstaltsleitung richteten, bereits zum Zeitpunkt des Feedback Gesprächs umgesetzt und von der Leitung der entsprechenden Einrichtungen konkrete Massnahmen ergriffen wurden. Schwieriger umzusetzen sind hingegen Empfehlungen mit gesetzgeberischem oder baulichem Handlungsbedarf.

I. Regionalgefängnis Bern (BE)

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Anstaltsleitung im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten konkrete Verbesserungen anstrebt. Sie stellte jedoch fest, dass die Empfehlungen - insbesondere betreffend die materiellen Haftbedingungen und das restriktive Haftregime - infolge ihres ersten Besuchs im Jahr 2011 nicht umgesetzt wurden. Die NKVF zeigte sich besonders besorgt über die engen Platzverhältnisse und den Personalmangel. Personen im Strafvollzug und in ausländerrechtlicher Administrativhaft sind deshalb einem äusserst restriktiven Haftregime unterworfen.

¹⁶ Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO).

¹⁷ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK), SR 0.101.

II. Gefängnis Champ-Dollon (GE)

Das Genfer Gefängnis Champ-Dollon weist mit einer Auslastung von über 200 Prozent die besorgniserregendste Überbelegung in der ganzen Schweiz auf. Im Februar 2014 bestätigte das Bundesgericht, dass die Haftbedingungen in Champ-Dollon unter bestimmten Voraussetzungen sowie einer übermässig langen Haftdauer, einer erniedrigenden Behandlung nahekommen können.¹⁸ Bis im Sommer 2015 plant der Staatsrat in einer neuen Strafvollzugsanstalt (La Brenaz) 100 zusätzliche Plätze zu schaffen. Im Jahre 2018 soll eine weitere Anstalt mit 450 Plätzen eröffnet werden (Les Dardelles). Die Kommission begrüsst die Anstrengungen der Genfer Behörden zur Lösung des Problems, ist indes weiterhin der Ansicht, dass die Neubauten nicht genügen werden, um dem wachsenden Insassenbestand gerecht zu werden.

III. Psychiatrische Klinik Münsterlingen (TG)

Die Kommission begrüsst die zügige Umsetzung ihrer Empfehlungen im Anschluss an ihre Besuche in den Jahren 2010 und 2014. Zu erwähnen gilt es insbesondere die Verbesserungen hinsichtlich der Dokumentation der Fixierungsmassnahmen in einem Register. Die NKVF betonte im Anschluss an ihren Nachfolgebesuch erneut, dass Fixierungen stets nur als ultima-ratio-Massnahme anzuwenden und wenn immer möglich mildere Massnahmen in Betracht zu ziehen sind. Erweise sich eine solche Massnahme im Ausnahmefall dennoch als notwendig, müsse sie hinreichend begründet sein. Mit zunehmender Dauer seien zudem immer höhere Anforderungen an die Begründung einer solchen Massnahme zu stellen. Die Kommission kann jedoch ihre Empfehlung zur Dauer der Fixierungsmassnahmen nur wiederholen und rät, von mehrtägigen Fixierungen abzusehen. Die Kommission nahm mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass die Hausordnung in Bezug auf die Disziplinar-massnahmen ergänzt wurde. Sie empfiehlt der Klinik, die Handhabung der Disziplinierungen zu klären und in Einklang mit den entsprechenden Verfahrensrechten dem Klinikalltag anzupassen.

¹⁸ BGEs 1B_335/2013, 1B_336/2013, 1B_369/2013, 1B_404/2013 vom 26. Februar 2014.

Grundrechtskonformität des Vollzugs der Untersuchungshaft

3

3.1 Einleitung

Seit Beginn ihrer Tätigkeit hat die Kommission insgesamt 26 Haftanstalten überprüft, die u.a. dem Vollzug der Untersuchungshaft dienen. Im letzten Jahr richtete sie ein besonderes Augenmerk auf den Vollzug dieser Haftform und überprüfte insgesamt 7 Untersuchungsgefängnisse, davon zwei für den Vollzug der Untersuchungshaft bei Jugendlichen. Im Rahmen ihrer Überprüfungen stellte sie regelmässig fest, dass die Haftbedingungen von Personen in Untersuchungshaft z.T. übermässig restriktiv ausgestaltet sind und die Bewegungsfreiheit sowie der Zugang zu Aussenkontakten im Vergleich zu anderen Haftformen erheblich eingeschränkt werden. Dies veranlasste die Kommission, im Berichtsjahr, eine generelle Überprüfung vorzunehmen und den Vollzug der Untersuchungshaft aus menschen- und grundrechtlicher Sicht und mit Blick auf die Unschuldsvermutung kritisch zu beleuchten.

Von den schweizweit insgesamt 7048 zur Verfügung stehenden Haftplätzen standen nach Angaben der Strafvollzugskonkordate 2014 für den Vollzug der Untersuchungshaft nach Art. 234 Abs. 1 StPO 3011 Haftplätze zur Verfügung. 2014 befanden sich gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) insgesamt 1892 Personen in Untersuchungshaft, davon 1776 Männer und 116 Frauen.¹⁹ 67% der Untersuchungshäftlinge waren in den Kantonen Bern, Genf, Waadt und Zürich inhaftiert.

Mit dem Ziel möglichst viele vergleichbare Daten zu sammeln, überprüfte die Kommission in einzelnen Kantonen und Sprachregionen verschiedene Untersuchungsgefängnisse. Sie richtete dabei ein besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung des Haftregimes aus Sicht der Grundrechte. Von grundrechtlicher Relevanz waren im Besonderen die Einhaltung des Trennungsgebotes, die Einschränkungen in Bezug auf die Bewegungsfreiheit der inhaftierten Personen, insbesondere die Dauer des Zelleneinschlusses, die Art des Vollzugs und der Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten und sportlichen Aktivitäten sowie die Handhabung von Aussenkontakten, insbesondere der Zugang zu einem Anwalt, die Möglichkeit Telefonate zu

¹⁹ Statistik des Freiheitsentzuges 2014, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/05/key/ueberblick/wichtigsten_zahlen.html (besucht am 12. Mai 2015). <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/05/key/untersuchungshaft.html> (besucht am 23. Januar 2015).

führen und Besuche von Angehörigen zu empfangen.

Überdies überprüfte sie folgende Aspekte:

- Einschlägige gesetzliche Grundlagen, namentlich die kantonale Konkretisierung strafprozessualer Vorgaben sowie interne Reglemente und Weisungen auf Ebene der Anstalt;
- Materielle Haftbedingungen, insbesondere Zellenausstattung, Licht- und Luftzufuhr, Verpflegung und Hygiene sowie zur Verfügung stehende Räumlichkeiten und Platzverhältnisse;
- Haftregime, namentlich unterschiedliche Vollzugsformen sowie Zugang zu sportlichen Aktivitäten und Beschäftigungsmöglichkeiten;
- Die Handhabung von Aussenkontakten, namentlich der Zugang zu Telefon und der Empfang von Besuchen.

Die NKVF beauftragte zudem das SKMR mit der Realisierung eines Gutachtens betreffend die menschenrechtlichen Standards im Bereich der Untersuchungshaft²⁰, um ihre eigenen Erkenntnisse gestützt auf eine theoretische Auseinandersetzung aus juristischer Sicht komplettieren zu können. Die Kommission diskutierte die Erkenntnisse der Studie im April 2015 und setzte sich mit den grundrechtlich relevanten Fragestellungen auseinander. Das Reflektieren theoretischer und praktischer Erkenntnisse resultierte in konkreten Empfehlungen.

Nachfolgend werden die für den Vollzug der Untersuchungshaft massgeblichen menschenrechtlichen Vorgaben aufgeführt und deren Umsetzung auf kantonaler Ebene überprüft.

3.2 Menschen- und grundrechtliche Vorgaben zur Untersuchungshaft

Auf internationaler Ebene erweisen sich verschiedene Menschenrechtsgarantien für den Schutz von Personen in Untersu-

²⁰ Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Gutachten zhd. des Lenkungsausschusses EDA/EJPD, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Februar 2015.

chungshaft als einschlägig. Die wichtigsten Grundsätze sind im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)²¹, in der UNO-Antifolterkonvention (FoK)²² und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) enthalten und wurden durch die Rechtsprechung des UN-Menschenrechtsausschusses (MRA) und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) weitgehend konkretisiert. Daneben gibt es eine Reihe von Soft-law-Instrumenten, welche dieselben Grundsätze, insbesondere in Bezug auf die Ausgestaltung des Vollzugs der Untersuchungshaft noch weiter ausgeführt haben. Darunter fallen beispielsweise die UN Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen²³, die Standards des Europäischen Ausschusses gegen Folter (CPT)²⁴ und die vom Europarat 2006 erlassenen europäischen Grundsätze zur Untersuchungshaft²⁵.

Das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung²⁶ erweist sich im Zusammenhang mit der Untersuchungshaft insbesondere in Bezug auf die Dauer und die Haftbedingungen als relevant. Auch das Recht auf Privat- und Familienleben²⁷ kann durch die mit der Untersuchungshaft verbundenen Einschränkungen auf unzulässige Weise verletzt werden, namentlich in dem der Kontakt mit Familienmitgliedern auf unbeschränkte Dauer unterbunden wird. Unter Umständen kann die Untersuchungshaft auch das in Art. 14 EMRK und Art. 14 UNO-Pakt II statuierte Diskriminierungsverbot verletzen.

Bei der Untersuchungshaft gilt es zwischen den Anordnungsgründen, der Dauer und der Ausgestaltung des Vollzugs zu unterscheiden. Nachfolgend werden die mit Blick auf die Untersuchungshaft spezifischen Garantien kurz erläutert.

²¹ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II), SR 0.103.2.

²² Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (FoK), SR 0.105.

²³ Resolutionen 663 C (XXIV) vom 31. Juli 1957 und 2076 (LXII) vom 13. Mai 1977.

²⁴ CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013.

²⁵ Empfehlung Rec(2006)13.

²⁶ Art. 3 EMRK; Art. 7 Pakt II; Art. 1 und 16 FoK; Art. 10 Abs. 3 BV.

²⁷ Art. 8 EMRK; Art. 17 UNO-Pakt II; Art. 13 BV.

a. Spezifische Garantien für die Untersuchungshaft

Nach internationalen Vorgaben darf eine Person nur für jene Gründe verhaftet, inhaftiert oder auf andere Weise ihrer Freiheit beraubt werden, welche gesetzlich und völkerrechtlich vorgesehen und erlaubt sind.²⁸ Die Europäischen Grundsätze für den Vollzug der Untersuchungshaft führen die zur Erfüllung der Rechtmässigkeit eines Freiheitsentzugs notwendigen Voraussetzungen weiter aus: Demzufolge müssen ein hinreichender Tatverdacht und ernsthafte Gründe vorliegen, dass die Person, wenn sie in Freiheit bleiben würde, sich dem Strafverfahren entziehen, oder eine schwere Straftat begehen oder den ordnungsgemässen Verlauf des Strafverfahrens beeinträchtigen oder eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen würde.²⁹ Die Untersuchungshaft kommt nur als letztes Mittel in Frage und darf nie der Bestrafung dienen.³⁰ Deshalb sind neben der Untersuchungshaft auch eine Reihe weniger einschränkender Massnahmen zu erwägen.³¹

Weiter garantiert sind gemäss internationalen Vorgaben der Anspruch der Person, unverzüglich über die Gründe ihrer Festnahme informiert³² und einer richterlichen Behörde vorgeführt zu werden, welche die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges innert angemessener Frist überprüft.³³ Der Untersuchungsgefangene ist überdies in einer Sprache, die er versteht über seine Rechte zu informieren, und seine Familie rechtzeitig über seinen Aufenthaltsort zu orientieren, ausser es besteht dadurch die Gefahr eines schweren Schadens für die Rechtspflege oder die nationale Sicherheit.³⁴ Als einschlägig erweisen sich überdies auch die Verfahrensgarantien³⁵, wonach jeder Untersuchungsgefangene das Recht hat, sich vertreten zu lassen und Kontakt zu einem Verteidiger seiner Wahl aufzunehmen.³⁶

²⁸ Art. 9 UNO-Pakt II und Art. 5 Abs. 1 lit. a und Abs. 2-5 EMRK.

²⁹ Empfehlung Rec(2006)13, Ziff. 7.

³⁰ Empfehlung Rec(2006)13, Ziff. 3 (3).

³¹ Empfehlung Rec(2006)13, Ziff. 3 (4).

³² Art. 9 Abs. 2 UNO-Pakt II.

³³ Art. 9 Abs. 3 und 4 UNO-Pakt II.

³⁴ Empfehlung Rec(2006)13, Ziff. 32.

³⁵ Art. 6 Abs. 3 EMRK und Art. 14 Abs. 3 UNO-Pakt II.

³⁶ Art. 6 Abs. 3 lit. b und c EMRK; Art. 14 Abs. 3 lit. b UNO-Pakt II.

Ebenfalls muss ihm der Zugang zu einem unentgeltlichen Rechtsbeistand gewährt werden.³⁷ Schliesslich hat eine Person Anspruch auf Entschädigung, wenn sich der Grund für ihre Inhaftierung als un gerechtfertigt erweist.³⁸ Von Bedeutung ist zudem auch Art. 14 Abs. 3 lit. g UNO-Pakt II, der verbietet, Personen durch besondere Druckmittel, namentlich beim Vollzug der Untersuchungshaft zu zwingen, gegen sich selbst als Zeuge auszusagen oder sich als schuldig zu bekennen.³⁹

Die Bundesverfassung übernimmt diese internationalen Vorgaben weitgehend in Art. 31 Bundesverfassung⁴⁰, der die Bedingungen für die Rechtmässigkeit eines Freiheitsentzugs festlegt und in den allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 BV. Die in Art. 31 BV verankerten grundrechtlichen Garantien räumen dem Untersuchungsgefangenen zudem das Recht ein, seine nächsten Angehörigen benachrichtigen zu lassen.

b. Die Unschuldsvermutung

Art. 14 Abs. 2 UNO-Pakt II und Art. 6 Abs. 2 EMRK postulieren den für die Untersuchungshaft wohl wichtigsten Grundsatz überhaupt, wonach Personen, die einer strafbaren Handlung angeklagt sind, als unschuldig gelten bis ihre Schuld gesetzlich nachgewiesen ist. Auf Bundesebene ist die Unschuldsvermutung sowohl in Art. 32 Abs. 1 BV als auch in Art. 10 Abs. 1 StPO vorgesehen.⁴¹ Die Unschuldsvermutung ist auch in den UN Mindestgrundsätzen und in den Grundsätzen des Europarates verankert.⁴² Entsprechend sehen diese Grundsätze auch vor, dass eine Person gemäss dieser Rechtsstellung unterschiedlich zu behandeln ist.⁴³ Was diese unterschied-

³⁷ Art. 6 lit. c EMRK; Art. 9 Abs. 3 lit. d UNO-Pakt II; Art. 29 Abs. 3 BV; Art. 133 und 158 ff. StPO. Vgl. auch Empfehlung Rec(2006)13, Ziff. 25 I-III.

³⁸ Art. 9 Abs. 5 UNO-Pakt II und Art. 5 Abs. 5 EMRK.

³⁹ CCPR, General Comment Nr. 32 zu Art. 14 UNO-Pakt II, Ziff. 41; Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, S. 11.

⁴⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

⁴¹ Art. 32 Abs. 1 BV und Art. 10 Abs. 1 StPO.

⁴² UN Standard Minimum Rules Ziff. 84. (2); Empfehlung Rec(2006)13, Ziff. 3.

⁴³ Empfehlung Rec(2006)13, Ziff. 5. So auch UN Minimum Rules Ziff. 84. (2): "Unconvicted prisoners are presumed to be innocent and shall be treated as such."

liche Behandlung genau umfassen sollte bzw. inwiefern sich diese auf den Vollzug auswirkt, wird nachfolgend erläutert.

Der rechtstaatlich fundamentale Grundsatz der Unschuldsvermutung gehört zu den wohl wichtigsten Verfahrensgarantien überhaupt, der strafrechtlich angeklagte Personen bis zum gesetzlichen Nachweis ihrer Schuld vor Vorverurteilungen oder Schuldzuweisungen umfassend schützt. Der Schuldnachweis hat dabei nach den materiellen und prozessualen Vorgaben des innerstaatlichen Rechts zu erfolgen. Bis zum Zeitpunkt des Nachweises ist im Rahmen des Verfahrens von einer ergebnisoffenen Entscheidungsfindung auszugehen.⁴⁴

Daneben verlangt die Unschuldsvermutung eine der besonderen Rechtstellung als Nicht-Verurteilte entsprechende Ausgestaltung der Haft.⁴⁵ Unter Berücksichtigung der Kollusions-, der Flucht-, der Wiederholungs- und Fortsetzungsgefahr hat sich der Vollzug konsequenterweise, mehr noch als im Strafvollzug, am Normalitätsgrundsatz zu orientieren und dabei den allgemeinen Lebensumständen des Angeklagten Rechnung zu tragen. Aufgrund der Unschuldsvermutung ist bei Untersuchungsgefangenen auf eine möglichst „schadensmindernde und menschliche“ Ausgestaltung des Vollzugs zu achten, so dass die mit der Inhaftierung einhergehende entsozialisierende Wirkung möglichst eingedämmt wird⁴⁶ und die Person nach der Haft ihr Leben möglichst normal weiterführen kann. Da die Untersuchungshaft zudem keinen strafrechtlichen Charakter aufweist, ist sie so zu gestalten, dass sie weder zur Strafe wird noch als Strafe erscheint.⁴⁷ Deshalb sollten der Person im Vollzug nur solche Beschränkungen auferlegt werden, die mit Blick auf die Rechtspflege, die Sicherheit der Einrichtung, der Gefangenen und des Personals sowie für den Schutz Dritter zwingend erforderlich erscheinen.⁴⁸

⁴⁴ Vgl. hierzu Edelmann Rahel, *Die Rechtsprechung des EGMR zur Unschuldsvermutung bei der Einstellung des Strafverfahrens*, 11. März 2014, S. 1 und Barrot Johannes, *Die Rechtsprechung des EGMR zur Unschuldsvermutung*, ZJS 6/2010. http://www.zjs-online.com/dat/artikel/2010_6_394.pdf (besucht am 9. Februar 2015).

⁴⁵ Art. 10 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt II; Vgl. auch. Empfehlung Rec(2006)13, Ziff. 5.

⁴⁶ Härrli Matthias zu Art. 235 Abs. 1 StPO N 5 in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), *Schweizerische Strafprozessordnung*, Basler Kommentar, StPO, Basel 2014.

⁴⁷ Empfehlung Rec(2006)13, Ziff. 3; Seebode Manfred, *Der Vollzug der Untersuchungshaft*, 1985, S. 146.

⁴⁸ Empfehlung Rec(2006)13, Ziff. 5.

Das Kriterium der Erforderlichkeit resultiert aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz, der als Richtschnur für eine einzelfallgerechte Handhabung des Vollzugs der Untersuchungshaft stets heranzuziehen ist. Einschränkungen gelten folglich nur dann als vertretbar, wenn sie zur Verwirklichung des Haftgrundes strikt notwendig und geeignet erscheinen und wenn sie im Einzelfall für die betroffene Person zumutbar sind.⁴⁹ Natürlich gilt es an dieser Stelle auch die durchaus legitimen Einwände der betroffenen Vollzugeinrichtungen hinsichtlich der Praktikabilität eines einzelfallgerechten Vollzugs zu berücksichtigen. Ein ausschliesslich auf die individuellen Bedürfnisse der Person ausgerichteter Vollzug dürfte die Grenzen dieser Praktikabilität wohl überschreiten. Dennoch hat sich der Vollzug primär an den Grundrechten zu orientieren, weshalb jegliche systematischen, den Anstaltsbetrieb erleichternden Einschränkungen als nicht zulässig erscheinen. Um dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz angemessen Rechnung zu tragen, postulieren Künzli/Frei/Schultheiss, dass alle dem Haftzweck nicht entgegenstehenden möglichen Erleichterungen zu gewähren und sogar aktiv zu fördern sind.⁵⁰

3.3 Menschen- und grundrechtliche Vorgaben zur Ausgestaltung der Untersuchungshaft

Im Folgenden werden die für die Ausgestaltung des Vollzugs der Untersuchungshaft relevanten menschen- und grundrechtlichen Vorgaben näher beleuchtet. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf jene Vorgaben gerichtet, die aufgrund der spezifischen Bedingungen der Untersuchungshaft, namentlich der Unschuldsvermutung, aber auch der Kollusions-, der Flucht- oder der Wiederholungsfahr spezifische Einschränkungen im Vollzug zur Folge haben können.

a. Trennungsgebot

Aus der Unschuldsvermutung ergibt sich das in Art. 10 Abs. 2

⁴⁹ UN Standard Minimum Rules, Ziff. 84. (3); vgl. auch Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, S. 28.

⁵⁰ Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, S. 28.

UNO-Pakt II verankerte Trennungsgebot.⁵¹ Demzufolge sind Personen in Untersuchungshaft getrennt von strafrechtlich verurteilten Personen unterzubringen und entsprechend ihrer Rechtstellung als Nicht-Verurteilte zu behandeln. Auch die Soft-Law Instrumente stipulieren das Trennungsgebot.⁵² Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sehen als einziges Soft-law Instrument Ausnahmen vor, namentlich um Personen in Untersuchungshaft die Teilnahme an gemeinsamen Aktivitäten zu ermöglichen oder sofern eine gemeinsame Unterbringung im Interesse aller Beteiligten ist.⁵³

Ein Trennungsgebot besteht zudem für Frauen⁵⁴ und Männer sowie für Minderjährige, die nach kinderrechtlichen Vorgaben stets getrennt von Erwachsenen unterzubringen sind.⁵⁵

b. Haftregime, insbesondere Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten

Unter Berücksichtigung der Unschuldsvermutung und des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes sollte das Haftregime gestützt auf internationale Vorgaben in Bezug auf die Bewegungsfreiheit möglichst wenig einschränkend sein. Als Mindestgrundsatz gilt, dass sich Personen in Untersuchungshaft mindestens einmal pro Tag während einer Stunde an der frischen Luft bewegen können.⁵⁶ Zudem sind sinnvoll gestaltete Angebote zur Förderung der körperlichen Leistungsfähigkeit anzubieten und eine angemessene Auswahl an Bewegungs- und Erholungsmöglichkeiten vorzusehen.⁵⁷ Nebst dem täglichen Spaziergang an der frischen Luft müssen Personen in Untersuchungshaft regelmässigen Zugang zu sportlicher

⁵¹ CCPR, General Comment Nr. 21 zu Art. 10 UNO-Pakt II, Ziff. 9.

⁵² UN Standard Minimum Rules Ziff. 85. (1): "Untried prisoners shall be kept separate from convicted prisoners."; vgl. auch Europäische Strafvollzugsgrundsätze Ziff. 18.8, lit. a.

⁵³ Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 18.9.

⁵⁴ UN Standard Minimum Rules Ziff. 8. (a); Europäische Strafvollzugsgrundsätze Ziff. 18.8 lit. b.

⁵⁵ Art. 10 Abs. 2 lit. b UNO-Pakt II; Art. 37 lit. c KRK u.a.

⁵⁶ Europäische Strafvollzugsgrundsätze Ziff. 27.1; CPT Standards, Auszug aus dem 2. General Report [CPT/Inf (92) 3], Ziff. 48. Demgegenüber erachtete das Bundesgericht zu Beginn des Vollzugs einen Spaziergang von täglich mindestens einer halben Stunde, nach einem Monat von einer Stunde, als genügend (BGE 118 Ia 64, 82 E. 3k).

⁵⁷ Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 27.3.

Betätigung haben, weshalb auch geeignete Geräte und Räumlichkeiten vorzusehen sind.⁵⁸

Nach Auffassung des CPT sollten Personen in Untersuchungshaft zudem einen angemessenen Teil des Tages, jedoch mindestens 8 Stunden, ausserhalb ihrer Zelle verbringen und einer möglichst sinnvollen Beschäftigung nachgehen können.⁵⁹

Hingegen dürfen Personen in Untersuchungshaft nach internationalen Vorgaben nicht zur Arbeit verpflichtet werden.⁶⁰ Diesen Grundsatz hat auch das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung mehrfach anerkannt.⁶¹ Indes würde ein der Unschuldsvermutung Rechnung tragender Vollzug es gebieten, Personen in Untersuchungshaft Gelegenheit zur Arbeit bzw., wie vom CPT empfohlen, zu einer sinnvollen Beschäftigung zu geben.⁶² Dabei soll insbesondere den schädlichen Auswirkungen der Inhaftierung entgegen gewirkt und verhindert werden, dass Untersuchungshäftlinge Wochen oder sogar Monate ausschliesslich in ihren Zellen verbringen. Der Forderung nach einer sinnvollen Beschäftigung muss umso mehr nachgelebt werden als die Haftbedingungen, namentlich wegen chronischer Überbelegung, erschwert sind.⁶³

c. Aussenkontakte

Für inhaftierte Personen nehmen Aussenkontakte generell einen ganz besonderen Stellenwert ein, da dies ihr einziger Bezug zur Aussenwelt ist und damit dem Grundgedanken der sozialen Reintegration Rechnung getragen wird. Deshalb muss Personen in Untersuchungshaft zwingend die Möglichkeit gegeben werden, insbesondere Beziehungen mit Angehörigen und Freunden aufrechtzuerhalten und zu pflegen, um nach dem Freiheitsentzug den

⁵⁸ Europäische Strafvollzugsgrundsätze Ziff. 27.3 und 27.4.

⁵⁹ CPT Standards, Auszug aus dem 2. General Report [CPT/Inf (92) 3], Ziff. 47 ; Bericht CPT/Inf (2014) 21 vom 25. Juni 2014, Ziff. 43.

⁶⁰ UN Standard Minimum Rules, Ziff. 89.

⁶¹ Vgl. Beispielsweise BGE 106 Ia 277 E. 6a, S. 287; BGE 123 I 221.

⁶² UN Standard Minimum Rules, Ziff. 89; Europäische Strafvollzugsgrundsätze Ziff. 100.1.

⁶³ CPT Standards, Auszug aus dem 2. General Report [CPT/Inf (92) 3], Ziff. 47.

Wiedereinstieg ins normale Leben zu erleichtern. Als Grundsatz gilt deshalb, dass die Anstalt Aussenkontakte fördern sollte.⁶⁴

Für Personen in Untersuchungshaft unterliegen Aussenkontakte oftmals erheblichen Einschränkungen, die vorwiegend mit der Kollusionsgefahr begründet werden. Nach internationalen Vorgaben sind solche Einschränkungen nur dann zulässig, wenn diese für noch laufende strafrechtliche Ermittlungen oder zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit erforderlich sind.⁶⁵ Ein annehmbares Mindestmass an Kontakten muss jedoch in jedem Fall ermöglicht werden.

Nach den europäischen Strafvollzugsgrundsätzen dürfen Untersuchungsgefangene in der gleichen Weise wie Strafgefangene Besuch empfangen und mit ihrer Familie und anderen Personen in Verbindung treten. Es sind ihnen sogar zusätzliche Besuche sowie zusätzlicher Zugang zu anderen Kommunikationsformen zu ermöglichen.⁶⁶ Der EGMR bezeichnete es beispielsweise als diskriminierend, wenn eine Person in Untersuchungshaft ein weniger weit gehendes Recht auf Besuch geniesst als Personen im Strafvollzug.⁶⁷ Besondere Achtung ist auch jenen Untersuchungsgefangenen zu schenken, deren Angehörige weit entfernt leben, weshalb ihnen vermehrte Telefonkontakte ermöglicht werden sollten.⁶⁸

Schliesslich sollten Besuche nur im Ausnahmefall mit Trennscheibe durchgeführt werden. Sie können eingeschränkt und überwacht werden, sofern der Untersuchungszweck dies erforderlich macht; sie sollten aber ein Mindestmass an Kontakten ermöglichen.⁶⁹

Personen in Untersuchungshaft haben grundsätzlich uneingeschränkten Anspruch auf Korrespondenz. Deshalb darf die Anzahl

⁶⁴ CPT Standards, Auszug aus dem 2. General Report [CPT/Inf (92) 3], Ziff. 51.

⁶⁵ UN Standard Minimum Rules, Ziff. 92; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 24.2.

⁶⁶ Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 99 lit. a und 99 lit. b.

⁶⁷ Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, S. 37.

⁶⁸ CPT Standards, Auszug aus dem 2. General Report [CPT/Inf (92) 3], Ziff. 51.

⁶⁹ Art. 235 Abs. 2 StPO: Besuche finden wenn nötig unter Aufsicht statt. Vgl. auch Europäische Strafvollzugsgrundsätze Ziff. 24.1. und 24.2.

der von Untersuchungshäftlingen versandten und empfangenen Briefe nicht eingeschränkt werden.⁷⁰ Auch ist ihnen der Zugang zu Büchern, Zeitungen und anderen Nachrichtenmedien zu gewähren.⁷¹

3.4 Strafprozessuale Vorgaben zur Untersuchungshaft

Nach Massgabe der Schweizerischen Strafprozessordnung ist die Untersuchungshaft eine strafprozessuale Zwangsmassnahme⁷², welche nur bei dringendem Tatverdacht⁷³ und nur unter Einhaltung der Anordnungsvoraussetzungen von Art. 221 StPO zum Zweck der Untersuchung und auf Antrag der Staatsanwaltschaft angeordnet werden kann.⁷⁴ Die Untersuchungshaft beginnt mit der Anordnung durch das Zwangsmassnahmengericht.⁷⁵

a. Unschuldsvermutung und Verhältnismässigkeit

Nebst den eingangs erwähnten verfassungsrechtlichen Grundsätzen schreibt die StPO, die für die Anordnung, die Dauer und den Vollzug der Untersuchungshaft massgeblichen Bestimmungen vor. Während Art. 10 Abs. 1 StPO auf die bereits erwähnte Unschuldsvermutung verweist, konkretisiert Art. 235 Abs. 1 StPO den für die Untersuchungshaft grundlegenden Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Demnach darf die persönliche Freiheit nicht stärker eingeschränkt werden, als es der Haftzweck sowie die Ordnung und Sicherheit in der Haftanstalt erfordern. Demnach müssen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Einschränkungen der Aussenkontakte, der Bewegungsfreiheit und der Beschäftigung durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz der Grundrechte Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein.⁷⁶ Ferner müssen

⁷⁰ Empfehlung Rec(2006)13, Ziff. 38.

⁷¹ Europäische Strafvollzugsgrundsätze Ziff. 99 lit. c.

⁷² Art. 196 StPO.

⁷³ Art. 197 Abs. 1 lit. b StPO.

⁷⁴ Art. 224 Abs. 2 StPO.

⁷⁵ Art. 220 Abs. 1 StPO.

⁷⁶ BGE 1B_170/2014, E. 2.1.

Einschränkungen anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls bestimmt werden.⁷⁷ Daraus resultiert, dass jegliche systematischen, nicht einzelfallgerechten Einschränkungen der Aussenkontakte oder der Bewegungsfreiheit eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes bedeuten würden.

Gemäss Künzli/Frei/Schultheiss muss eine konsequente Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes in der Untersuchungshaft sogar dazu führen, dass sich die Haftbedingungen von Personen, deren Haftgrund nicht die Kollusionsgefahr ist, am Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft zu orientieren haben.⁷⁸ Dies würde unter anderem bedeuten, dass das Haftregime in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur ausländerrechtlichen Administrativhaft abweichend freier zu gestalten wäre.⁷⁹ Das Bundesgericht anerkannte sogar eine aufgrund des nicht strafrechtlichen Charakters beider Haftformen gleichwertige Behandlung von Administrativhäftlingen und Untersuchungsgefangenen.⁸⁰ Demgegenüber erachtete die höchste richterliche Instanz jedoch, dass je höher die Flucht-, Kollusions-, Wiederholungs- und Ausführungsgefahr oder je stärker die Ordnung und Sicherheit in der Anstalt gefährdet ist, desto restriktiver dürfen die Haftbedingungen sein.⁸¹

b. Trennungsgebot

Den strafprozessualen Vorgaben auf Bundesebene lässt sich keine Bestimmung entnehmen, die eine explizite Trennung von Personen in Untersuchungshaft und von Personen im Straf- und Massnahmenvollzug vorschreiben würde. Art. 234 Abs. 1 StPO sieht zwar vor, dass der Vollzug der Untersuchungs- und Sicherheitshaft in der Regel in einer Anstalt zu erfolgen hat, welche diesem Zweck

⁷⁷ BGE 1B_28/2009, E. 3.1.

⁷⁸ Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, S. 28.

⁷⁹ BGE 122 II 49 E. 5a.

⁸⁰ BGE 123 I 221.

⁸¹ Vgl. BGE 123 I 221, 228 E. 4c.

vorbehalten ist⁸², womit der Gesetzgeber eine Trennung zumindest angestrebt hat. In der Lehre wird allerdings z.T. die Meinung vertreten, dass der Gesetzgeber den Kantonen mit dieser Bestimmung einen Handlungsspielraum eingeräumt hat, der als klarer Verstoss gegen das Trennungsgebot einzustufen ist. Auch der Vollzug der Untersuchungshaft in einer besonderen Abteilung einer Strafvollzugseinrichtung wäre nach dieser Auffassung als verfassungswidrig einzustufen, da er sich mit der Unschuldsvermutung nicht vereinbaren liesse.⁸³

Immerhin ergibt sich aus der direkten Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Vorgaben, namentlich aus dem UNO-Pakt II (vgl. oben) auch ein für die Schweiz verbindliches Trennungsgebot. Dieses wurde überdies auch vom Bundesgericht anerkannt.⁸⁴

c. Kontakt mit der Aussenwelt

Nach Massgabe von Art. 235 Abs. 2 StPO unterstehen Aus-senkontakte der Bewilligung durch die Verfahrensleitung. Besuche können bei Bedarf unter Aufsicht stattfinden; auch der Einsatz einer Trennscheibe kann nötigenfalls erlaubt sein. Das Bewilligungserfordernis soll die Vereitelung des Haftzwecks verhindern, kann daher aber nur so weit gelten, als der Haftzweck durch Kontakte des Gefangenen mit anderen Personen ernstlich gefährdet werden kann.⁸⁵ Keiner Bewilligung hingegen bedarf der Kontakt des ausländischen Untersuchungshäftlings mit dem Konsularbeamten seines Landes.⁸⁶

Der Anspruch auf Kontakt mit anderen Menschen ergibt sich aus dem Grundrecht der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und darf nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur insoweit eingeschränkt werden, als es der Haftzweck oder die Si-

⁸² Demzufolge sollte der Vollzug der Untersuchungshaft nur in explizit hierfür vorgesehenen Einrichtungen stattfinden. Dies ist allerdings in der Praxis nur ganz selten der Fall. Mit dieser Bestimmung hat der Gesetzgeber den Kantonen jedoch einen Handlungsspielraum eingeräumt, der als klarer Verstoss gegen das Trennungsgebot einzustufen wäre.

⁸³ Härrli Matthias zu Art 234 Abs. 1 StPO N 7 in: Niggli et al., Basler Kommentar zur StPO.

⁸⁴ BGE 97 I 839, 844 E. 5.

⁸⁵ Härrli Matthias zu Art. 235 Abs. 2 StPO N 30 in: Niggli et al., Basler Kommentar zur StPO.

⁸⁶ Art. 36 Ziff. 1 Wiener Übereinkommen 1963.

cherheit in der Anstalt erfordern. Der Untersuchungsgefangene soll den Kontakt zu jenen Personen aufrechterhalten können, die ihm am nächsten stehen.⁸⁷ Das Bundesgericht konkretisierte diesen Anspruch auf Kontakt, in dem es einen wöchentlich einstündigen Besuch nach einem Monat Haft als angemessen erachtete.⁸⁸ Nicht klar erscheint hingegen, weshalb dieser Anspruch erst nach einem Monat Gültigkeit erlangen soll.⁸⁹ Schliesslich darf das Besuchsrecht nicht aufgrund zu restriktiver Besuchszeiten vereitelt werden.⁹⁰

Auch der Zugang zum Telefon kann gestützt auf strafprozessuale Vorgaben eingeschränkt, jedoch aus grundrechtlicher Sicht nicht gänzlich unterbunden werden. Unter Berücksichtigung des Haftzwecks erscheint die Einschränkung von privaten Telefongesprächen lediglich aufgrund einer imminnten Kollusionsgefahr zulässig. Insbesondere sind Telefonate in jenen Fällen zu ermöglichen, in denen Angehörige so weit entfernt leben, dass Besuche oder regelmässiger Briefverkehr praktisch ausgeschlossen sind.⁹¹ Das Bundesgericht anerkannte in einem Urteil eine Verletzung des Rechts auf Ehe und Familie nach Art. 14 BV, weil dem Mann im konkreten Fall jeglicher Telefonkontakt zu der im Ausland wohnhaften Ehefrau und Tochter verunmöglicht wurde.⁹²

Personen in Untersuchungshaft sollten mit der Verteidigung frei und ohne inhaltliche Kontrolle verkehren können.⁹³ Besteht begründeter Verdacht auf Missbrauch, so kann die Verfahrensleitung mit Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts den freien Verkehr befristet einschränken.⁹⁴

⁸⁷ BGE 102 Ia 299, 301 E. 3.

⁸⁸ BGE 106 Ia 136, 141.

⁸⁹ In diesem Sinne auch Härrli Matthias zu Art. 235 Abs. 2 StPO N 38 in: Niggli et al., Basler Kommentar zur StPO.

⁹⁰ BGE 106 Ia 277, 295 f. E. 9b f.

⁹¹ BGE 123 II 221 II 1.b. S. 231 f.

⁹² Urteil 1B_103/2014 vom 12. Dezember 2014. Vgl. auch Urteil 1P.382/2002 (2002) E.3.3 oder Kolumbien-Urteil 1P.334/2000 (2000) E2b.

⁹³ Art. 223 Abs. 2 StPO.

⁹⁴ Art. 235 Abs. 3 und 4 StPO.

Mit Ausnahme der anwaltlichen Post, die weder geöffnet noch zensuriert werden darf, erfolgt die Kontrolle der übrigen Post durch die Verfahrensleitung. Dabei darf einzig die zur Postkontrolle befugte Behörde, namentlich die Verfahrensleitung, vom Inhalt der ein- und ausgehenden Briefe Kenntnis nehmen. Dabei gilt es sicherzustellen, dass das Anstaltspersonal, welches die Briefe befördert, keine Einsicht darin nehmen kann.⁹⁵

3.5 Feststellungen und Empfehlungen im Bereich der Untersuchungshaft

Gestützt auf oben genannte internationale und strafprozessuale Vorgaben überprüfte die NKVF verschiedene Einrichtungen, deren Zweckbestimmung primär der Vollzug der Untersuchungshaft ist, welche jedoch im Regelfall auch weitere Haftformen vollziehen. Nachfolgend werden die im Rahmen dieser Überprüfung gesammelten Erkenntnisse im Lichte menschen- und grundrechtlicher Vorgaben kritisch beleuchtet.

a. Gesetzliche Grundlagen

Im Rahmen der verschiedenen Besuche setzte sich die Kommission vertieft mit den gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene auseinander und überprüfte in diesem Zusammenhang, insbesondere die Konkretisierung menschenrechtlicher und strafprozessualer Vorgaben.

Insgesamt erweisen sich die kantonalen Regelungen in Bezug auf den Vollzug der Untersuchungshaft als sehr heterogen. Dies gilt auch für die Umsetzung der strafprozessualen Vorgaben in den Kantonen, welche sich sehr unterschiedlich gestaltet. Die Mehrheit der Kantone kennt ein Einführungsgesetz zur StPO. In der Regel enthalten diese Einführungsgesetze jedoch keine spezifischen Bestimmungen betreffend den Vollzug der Untersuchungshaft, sondern verweisen hierfür auf das kantonale Justizvollzugsgesetz bzw. auf das Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug. Spezifische Bestimmungen betreffend den Vollzug der Untersuchungshaft

⁹⁵ BGE 107 Ia 148.

sind auch auf Ebene der Strafvollzugskonkordate in der Form von Richtlinien keine vorhanden.⁹⁶

Der Kanton Waadt kennt als einziger Kanton ein umfassendes Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft⁹⁷, welches detaillierte Bestimmungen hinsichtlich u.a. des Trennungsgebots, des Eintrittsverfahrens, der Beschäftigungsmöglichkeiten, der Aussenkontakte und des Disziplinarwesens enthält. Das Gefängnisgesetz im Kanton Nidwalden ist zwar nicht ausschliesslich auf Personen in Untersuchungshaft anwendbar, enthält jedoch auch detaillierte Bestimmungen über den Vollzug der Untersuchungshaft. Der Kanton Basel-Stadt hingegen regelt den Vollzug der Untersuchungshaft auf Verordnungsstufe.⁹⁸ In der überwiegenden Mehrheit der Kantone, namentlich in den Kantonen Bern⁹⁹, Jura¹⁰⁰, Neuenburg¹⁰¹ und Solothurn¹⁰² sind einzelne Bestimmungen für den Vollzug der Untersuchungshaft in den Gesetzen über den Justiz- und den Straf- und Massnahmenvollzug enthalten. Im Kanton Zürich wird die Untersuchungshaft im Justizvollzugsgesetz nicht erwähnt; hingegen enthält die Hausordnung über die kantonalen Gefängnisse einzelne Bestimmungen, die spezifisch für Untersuchungshäftlinge Gültigkeit erlangen. In den meisten Kantonen wird der Vollzug der Untersuchungshaft sodann nur auf Ebene der Hausordnung oder des Anstaltsreglements konkretisiert, in der Regel im Zusammenhang mit dem Vollzug strafrechtlicher Massnahmen.¹⁰³

Die auffallende Heterogenität der kantonal gesetzlichen Grundlagen resultiert aus der föderalistischen Kompetenzordnung und

⁹⁶ Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, S. 19.

⁹⁷ Loi sur l'exécution de la détention avant jugement du 7 novembre 2006 (LEDJ), LOI 312.07.

⁹⁸ Verordnung über den Justizvollzug vom 11. Februar 2014 (Justizvollzugsverordnung, JVV), SG 258.210 und Verordnung über das Untersuchungsgefängnis vom 14. November 2000, SG 258.900.

⁹⁹ Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 25. Juni 2003 (SMVG), BSG 341.1.

¹⁰⁰ Loi sur l'exécution des peines et mesures du 2 octobre 2013, RSJU 341.1.

¹⁰¹ Loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes du 27 janvier 2010 (LPMPA), RS/NE 351.0.

¹⁰² Gesetz über den Justizvollzug vom 13. November 2013 (JUVG), BSG 331.11.

¹⁰³ So beispielsweise im Kanton Solothurn, wo eine für die Untersuchungshaft spezifisch erlassene Hausordnung für die Untersuchungsgefängnisse spezifische Bestimmungen enthält.

auf der in jüngster Zeit vorgenommenen strafprozessualen Harmonisierung auf Bundesebene, deren Konkretisierung sich z.T. noch als unvollständig erweist. Zusammenfassend kann jedoch festgehalten werden, dass die Mehrheit der kantonal gesetzlichen Grundlagen keine spezifischen Bestimmungen über den Vollzug der Untersuchungshaft enthält und sich der Vollzug der Untersuchungshaft, zumindest auf formell-rechtlicher Ebene, weitgehend am Strafvollzug orientiert. Mit anderen Worten wird die strafprozessual vorgeschriebene Unschuldsvermutung mit Blick auf den Vollzug der Untersuchungshaft auf formell-rechtlicher Stufe nur unzureichend konkretisiert. Gestützt auf die grundrechtlich angezeigte Differenzierung zwischen Untersuchungshaft und Strafvollzug besteht in diesem Bereich nach Ansicht der Kommission zusätzlicher Regelungsbedarf. Sie empfiehlt, schweizweit gültige Richtlinien für den Vollzug der Untersuchungshaft zu erlassen, welche der besonderen Rechtstellung von Personen in Untersuchungshaft angemessen Rechnung tragen.

b. Trennungsgebot

Die in der StPO nicht klar stipulierte Trennung von Personen in Untersuchungshaft und im Straf- und Massnahmenvollzug resultiert auch hier in einer Vielzahl von unterschiedlichen kantonalen Regelungen. So erlaubt das Westschweizer Konkordat beispielsweise bei ausreichendem Platzangebot die Unterbringung von Untersuchungshäftlingen in Strafvollzugseinrichtungen¹⁰⁴ und weicht somit explizit vom bundesgerichtlich anerkannten Trennungsgebot ab. Demgegenüber sieht das Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft im Kanton Waadt¹⁰⁵ immerhin eine grundsätzliche Trennung von Personen in Untersuchungshaft vor. In gleicher Weise enthalten verschiedene Reglemente¹⁰⁶ oder Hausordnungen auf Ebene der Vollzugseinrichtungen Bestimmungen, die eine getrennte Unterbringung nahelegen.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Art. 15 Abs. 2 Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins.

¹⁰⁵ Art. 11 Abs. 1 LEDJ.

¹⁰⁶ Im Kanton Genf Art. 13 Abs. 2 Règlement sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées (RRIP), RSG F 1 50.04.

¹⁰⁷ Vgl. z.B. Art. 13 RRIP; Kap. 2.1 Hausordnung der Gefängnisse des Kantons Bern.

Immerhin scheint das Trennungsgebot in der Schweizer Vollzugslandschaft im Sinne eines Grundsatzes einen hohen Stellenwert zu geniessen. Die Beobachtungen der Kommission bestätigen, dass die Vollzugseinrichtungen um dessen Einhaltung bemüht sind. Oftmals weicht dieser Grundsatz in der Vollzugspraxis jedoch pragmatischen Erwägungen, die es nachfolgend kurz zu beleuchten gilt.

Nach Massgabe von Art. 234 StPO ist festzuhalten, dass es schweizweit keine Vollzugseinrichtungen gibt, die ausschliesslich dem Vollzug der Untersuchungshaft vorbehalten sind. Die überwiegende Mehrheit der von der NKVF besuchten Einrichtungen vollzieht nebst der Untersuchungs- und Sicherheitshaft auch andere Haftformen und weist deshalb eine äusserst heterogene Belegung auf. In der Regel werden auch kurze Freiheitsstrafen, polizeilicher Gewahrsam, Freiheitsstrafen in der Form der Halbgefängenschaft und des tagesweisen Vollzugs, jugendstrafrechtliche Sanktionen sowie ausländerrechtliche Administrativhaft vollzogen. Daneben traf die Kommission regelmässig auch Personen im Straf- und Massnahmenvollzug an, die aufgrund des währenden Platzmangels in Straf- und Massnahmenvollzugseinrichtungen oft für längere Zeit in Untersuchungseinrichtungen untergebracht werden. So sieht beispielsweise auch das Bernische Straf- und Massnahmenvollzugsgesetz diese Möglichkeit der Einweisung von Personen im Straf- und Massnahmenvollzug aus Platzgründen explizit vor.¹⁰⁸ Mit anderen Worten handelt es sich bei den meisten Einrichtungen um gemischte Vollzugseinrichtungen, die u.a. Untersuchungs- und Sicherheitshaft vollziehen.

In der Praxis erschwert diese Mischung von mit unterschiedlichen Rechtstiteln eingewiesenen Personen den Vollzugsalltag erheblich. Die Einhaltung des Trennungsgebotes in Räumlichkeiten, die dafür nicht vorgesehen sind, erweist sich für das Personal als besonders kompliziert und wirkt sich mitunter auch negativ auf den Vollzugsalltag der Untersuchungshäftlinge aus. In einzelnen Einrichtungen führt etwa die gemeinsame Unterbringung von Personen in Untersuchungshaft und im Strafvollzug zur widersprüchlichen Realität, wonach interne Beschäftigungs- oder Sportangebote den strafrechtlich verurteilten Personen vorbehalten bleiben und

¹⁰⁸ Art. 10 lit. g SMVG.

Personen in Untersuchungshaft, aufgrund des Trennungsgebotes der Zugang zu diesen Angeboten verwehrt bleibt.

Wenngleich die strikte Einhaltung des Trennungsgebotes grundsätzlich zu begrüssen ist, so erscheint eine schematische Handhabung kaum als angezeigt, da diese im Einzelfall zu einer faktischen Einzelhaft führen kann, namentlich wenn sich in der entsprechenden Vollzugseinrichtung nur eine Person im betreffenden Haftregime befindet.¹⁰⁹ Die Kommission stellte in mehreren Fällen fest, dass meist Frauen und Jugendliche davon betroffen sind. Obschon sich die Einrichtungen in den beobachteten Fällen in der Regel bemühten, dieser Einzelhaft mit zusätzlichen Massnahmen zu begegnen, erscheint eine strikte Umsetzung aus grundrechtlicher Sicht kaum als angezeigt. In Anlehnung an die europäischen Strafvollzugsgrundsätze empfiehlt die Kommission, isolierten Personen im Einzelfall die Möglichkeit zu geben, an gemeinsamen Aktivitäten, beispielsweise Sport oder Beschäftigung, teilzunehmen.

c. Haftregime

Im Zusammenhang mit der allgemeinen Überprüfung des Untersuchungshaftvollzugs erwies sich mit Blick auf die Unschuldsvermutung als besonders stossend, dass für Personen in Untersuchungshaft in der Regel restriktivere Haftbedingungen gelten als für strafrechtlich verurteilte Personen. Die Kommission richtete deshalb ein besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung des Haftregimes und überprüfte im Besonderen die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und der Aussenkontakte.

In der überwiegenden Mehrheit der Einrichtungen stellte die Kommission fest, dass die Untersuchungshaft nach dem Prinzip der Einzelhaft vollzogen wird. Mit Ausnahme des täglichen einstündigen Spaziergangs, der in allen besuchten Einrichtungen als Mindestgrundsatz eingehalten wurde, verbringen Personen in Untersuchungshaft in der Regel 23 Stunden am Tag in ihren Zellen.¹¹⁰

¹⁰⁹ Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, S. 1, 35 und 67.

¹¹⁰ Vgl. NKVF Berichte über die Besuche im Regionalgefängnis Bern vom 3. und 4. November 2011 (Ziff. 17), im Regionalgefängnis Thun vom 27. und 28. Januar 2014 (Ziff. 11 ff.), im Flughafengefängnis Zürich vom 6. und 7. Dezember 2010 (Ziff. 30) und in den Untersuchungsgefängnissen von Sion und Martigny vom 27. bis 29. November 2012 (Ziff. 28 und 36).

Demgegenüber zeichnen sich einzelne Einrichtungen als beispielhaft aus, da sie in ihren Vollzugskonzepten für Personen in Untersuchungshaft den Gruppenvollzug vorsehen. Die Kommission hat insgesamt drei dieser Einrichtungen in den Kantonen Basel-Stadt, Nidwalden und Waadt besucht.¹¹¹ Als Gruppenvollzug bezeichnet wird ein Haftregime dann, wenn die Zellen der inhaftierten Personen den ganzen Tag offen sind, so dass sich die Personen möglichst frei in der Abteilung bewegen und ihre Mahlzeiten auch gemeinsam einnehmen können. Auf diese Weise werden u.a. soziale Kontakte unter den Inhaftierten gefördert. Auch der Kollusionsgefahr kann durch die Unterbringung in verschiedenen Gruppen in der Regel begegnet werden; andernfalls ist eine Verlegung in eine andere Vollzugseinrichtung zu erwägen. Mit Blick auf die Unschuldsvermutung ist die Kommission der Ansicht, dass Zelleneinschlüsse von mehr als zwanzig Stunden für Personen in Untersuchungshaft grundrechtswidrig sind. Im Gegenzug begrüsst sie den Gruppenvollzug als eine Vollzugsform, welche der Unschuldsvermutung angemessen Rechnung trägt und empfiehlt deshalb, diese Form des Vollzugs entsprechend zu fördern.

Das Angebot an Sportmöglichkeiten erwies sich in den von der Kommission besuchten Einrichtungen als sehr unterschiedlich. Während einzelne Einrichtungen kein derartiges Angebot kennen¹¹², bieten andere in der Regel wöchentlich einen zweistündigen Aufenthalt in einer Sporthalle oder einem Kraftraum an. Als positiv zu erwähnen waren in diesem Zusammenhang insbesondere die Gefängnisse in Altstätten, Stans, Thun, und im Kanton Waadt. Zugang zu Freizeit- oder sonstigen Aktivitäten wie Yoga und Schreibateliers beobachtete die Kommission im Kanton Waadt.¹¹³

Als allgemein ungenügend erwies sich mit Ausnahme des Untersuchungsgefängnisses Basel-Stadt und Pfäffikon im Kanton Zürich in allen besuchten Einrichtungen der Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten. Beschäftigung wird in den meisten Einrich-

¹¹¹ Vgl. NKVF Berichte über die Besuche im Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt vom 24. Oktober 2014, im Gefängnis Stans vom 15. Januar 2014 und im Untersuchungsgefängnis la Croisée vom 9. und 10. Oktober 2014.

¹¹² Vgl. NKVF Berichte über die Besuche im Flughafengefängnis Zürich und in den Untersuchungsgefängnissen von Sion und Martigny.

¹¹³ Vgl. NKVF Bericht über den Besuch im Gefängnis Bois-Mermet vom 3. und 4. Juli 2012 (Ziff. 52).

tungen nur sporadisch angeboten und ist, wenn überhaupt, in der Regel den Personen im Strafvollzug oder im vorzeitigen Strafantritt vorbehalten, die von Gesetzes wegen zu beschäftigten sind.¹¹⁴ Die Gründe hierfür sind vielfältig: Keine oder wenig adäquate Räumlichkeiten für die Einrichtung von Werkstätten bzw. Ateliers, mangelnde personelle Ressourcen, ungenügende Auftragslage und nicht zuletzt auch die hohe Fluktuationsrate in der Untersuchungshaft, welche die Arbeitsorganisation deutlich erschwert.

Die Kommission beobachtete jedoch in einzelnen Einrichtungen, namentlich im Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt¹¹⁵ und im Gefängnis Stans, dass der Zugang zu Beschäftigung sich nicht primär nach dem Haftregime richtet, sondern die Dauer des Aufenthaltes als massgebendes Kriterium herangezogen wird. Aus grundrechtlicher Sicht erscheint diese pragmatische Handhabung sicherlich angemessener und ist einer schematischen Anwendung der Beschäftigungspflicht für Personen im Strafvollzug vorzuziehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um Personen mit kurzen Freiheitsstrafen handelt. Überdies ist dem Gesetz auch kein Anspruch auf einen Arbeitsplatz zu entnehmen. Die Kommission empfiehlt, Personen in Untersuchungshaft, sofern sie dies wünschen, den Zugang zu Beschäftigung zu ermöglichen.

Hingegen wurden mit Ausnahme des Gefängnisses Pfäffikon in keiner der besuchten Einrichtungen den Inhaftierten der Zugang zu Aus- und Weiterbildungsangeboten ermöglicht. Sicherlich ergeben sich auch in diesem Bereich aufgrund der hohen Fluktuation praktische Schwierigkeiten. Dennoch ist ein solches Angebot aus Sicht der Kommission nicht grundsätzlich abzulehnen, insbesondere wenn Personen sich für längere Zeit in einer Einrichtung befinden.

d. Kontakte mit der Aussenwelt

Bei der Handhabung der Aussenkontakte erweisen sich die hierfür einschlägigen strafprozessualen Vorgaben, wonach Aussenkon-

¹¹⁴ Art. 81 StGB.

¹¹⁵ Vgl. NKVF Berichte über die Besuche im Gefängnis Champ-Dollon vom 19. bis 21. Juni 2012, im Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt und im Gefängnis Stans.

takte der Bewilligung durch die Verfahrensleitung unterstehen, in allen Kantonen als wegweisend. Jedoch traf die Kommission in den von ihr besuchten Einrichtungen z.T. sehr unterschiedliche Regelungen hinsichtlich des Empfangs und der Überwachung von Besuchen, des Zugangs zum Telefon sowie des Brief- und Postverkehrs an. Während einzelne Kantone sehr restriktive Regelungen kennen, ist die Handhabung in anderen wiederum als grosszügig zu bezeichnen. Auch die Handhabung durch die Verfahrensleitungen scheint durch unterschiedliche Sichtweisen geprägt zu sein. Diese unterschiedliche Handhabung auf Ebene der Verfahrens- und der Gefängnisleitung führt im Einzelfall dazu, dass die Aussenkontakte erheblichen Einschränkungen unterliegen, bisweilen sogar gänzlich unterbunden werden und folglich grundrechtlich als bedenklich einzustufen sind. Im Folgenden wird auf einzelne Beispiele näher eingegangen.

e. Empfang von Besuchen

Unter der Voraussetzung, dass die Verfahrensleitung das Besuchsrecht gewährt, können Personen in Untersuchungshaft in den meisten Einrichtungen in der Regel pro Woche einen einstündigen Besuch empfangen.¹¹⁶ Eine restriktivere Regelung kennen die Kantone Basel-Stadt und St.Gallen, in denen die Besuchszeit während des ersten Haftmonats nur eine halbe Stunde beträgt.¹¹⁷

Auch bei der Überwachung von Besuchen lässt sich in den besuchten Einrichtungen keine einheitliche Praxis beobachten. In einzelnen Kantonen, namentlich Basel-Stadt, Bern und Zürich finden Besuche systematisch und ausschliesslich über die Trennscheibe statt. Von dieser Regel wird auch bei Familienbesuchen grundsätzlich nicht abgewichen. Im Gegenzug finden Besuche in den Kantonen Genf, Nidwalden, Solothurn und Waadt grundsätzlich ohne Trennscheibe in offenen Besuchsräumen im Beisein eines für die Überwachung zuständigen Mitarbeitenden statt. In den Kantonen Waadt und Solothurn sind die Besucherräume zudem familienfreundlich eingerichtet und bieten u.a. Kinderspielzeug an.

¹¹⁶ Vgl. NKVF Berichte über die Besuche im Gefängnis Dielsdorf vom 19. März 2014 (Ziff. 26), im Untersuchungsgefängnis la Croisée (Ziff. 27) und im Regionalgefängnis Thun.

¹¹⁷ Vgl. NKVF Berichte zu den Besuchen im Regionalgefängnis Altstätten vom 30. Juni und 1. Juli 2014 (Ziff. 30) und im Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Einsatz einer Trennscheibe nur bei besonderen Sicherheitserwägungen und niemals systematisch erfolgen sollte, so dass bei Besuchen von Angehörigen, insbesondere von Kindern auch körperliche Berührungen möglich sind. Die Kommission empfiehlt deshalb der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden und den Gefängnisleitungen, die Nutzung der Trennscheibe nur bei Vorliegen besonderer Sicherheitserwägungen anzuordnen und in diesem Bereich schweizweit einheitliche Richtlinien zu erlassen.

Die Kommission traf im Rahmen ihrer Überprüfung mehrere Einzelfälle an, in denen die Verfahrensleitung den Besuch von Familienangehörigen, teilweise bei Inhaftierten mit minderjährigen Kindern, wegen offenbar vorliegender Kollusions-, Flucht- oder Wiederholungsgefahr während mehreren Monaten vollkommen unterbunden hat. Wenngleich die Kommission dies aus Gründen der laufenden Strafermittlungen nachvollziehen kann, erscheint die vollkommene Unterbindung des Besuchsrechts, im Lichte menschen- und grundrechtlicher Vorgaben kaum als verhältnismässig und stellt eine Verletzung des Rechts auf Privat- und Familienleben dar. Die Kommission empfiehlt der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden, in ihren Richtlinien das Recht auf Privat- und Familienleben gebührend zu berücksichtigen.

f. Zugang zum Telefon

In den von der Kommission überprüften Einrichtungen ist der Zugang zum Telefon in der Regel als restriktiv zu bezeichnen, wobei auch hier teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen bestehen. In den Kantonen Graubünden, Nidwalden, Solothurn, und Waadt¹¹⁸ ist das Führen von Telefonaten nicht grundsätzlich ausgeschlossen, wird in der Regel aber durch das Personal überwacht. Demgegenüber kennen die Kantone Basel-Stadt¹¹⁹ und Zürich für Personen in Untersuchungshaft ein ausdrückliches

¹¹⁸ Art. 62 Règlement sur le statut des détenus avant jugement et des condamnés placés dans un établissement de détention avant jugement et les régimes de détention applicables du 16 janvier 2008 (RSDAJ), RSV 340.02.5.

¹¹⁹ § 79 JVV.

Telefonverbot.¹²⁰ Im Kanton Basel-Stadt kann die Verfahrensleitung jedoch Ausnahmen bewilligen.

In den meisten Fällen wird das Telefonverbot jedoch durch die Verfahrensleitung angeordnet und von der Vollzugseinrichtung entsprechend umgesetzt. In der Praxis traf die Kommission nur selten Personen in Untersuchungshaft an, die regelmässigen Zugang zum Telefon hatten. Diese von den Verfahrensleitungen oftmals schematisch angeordneten Telefonverbote erscheinen insbesondere bei wegen Fluchtgefahr inhaftierten Personen kaum verhältnismässig zu sein. Künzli/Frei/Schultheiss bezeichnen diese sogar als rechtswidrig und betonen, dass dies insbesondere für Personen mit ausländischer Herkunft gelte, deren Angehörige im fernen Ausland wohnen und für die das Telefon die einzige Kontaktmöglichkeit darstellt.¹²¹ Nach Ansicht der Kommission ist ein ausdrückliches Telefonverbot als grundrechtswidrig zu bezeichnen, weshalb ein nötigenfalls überwachter Zugang zum Telefon aus grundrechtlicher Sicht unbedingt zu gewährleisten ist. Die Kommission empfiehlt der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden und den Vollzugsbehörden daher, von ausdrücklichen Telefonverboten abzusehen und, insbesondere Personen mit ausländischen Angehörigen den Zugang grundsätzlich zu ermöglichen.

3.6 Schlussfolgerungen

Die Feststellung, wonach der Vollzug der Untersuchungshaft in der Schweiz restriktiver ausgestaltet ist als der Strafvollzug lässt folgenden Schluss zu: Beim Vollzug der Untersuchungshaft wird der Unschuldsumutung und der damit einhergehenden besonderen Rechtstellung der Personen unzureichend Rechnung getragen. Aus grundrechtlicher Sicht ritzen die mit der Untersuchungshaft verbundenen Einschränkungen im Bereich der Bewegungsfreiheit und der Aussenkontakte das Verhältnismässigkeitsprinzip bzw. erweisen sich teilweise sogar als unverhältnismässig. Wengleich es die

¹²⁰ § 63 Hausordnung der Gefängnisse Zürich: Inhaftierte in Untersuchungs- und Sicherheitshaft dürfen vom Gefängnis aus nicht telefonieren.

¹²¹ Urteil 1B_170/2014; Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, S. 41.

aufgrund der laufenden Strafermittlungen durchaus berechtigten Sicherheitserwägungen zu berücksichtigen gilt, vermögen letztere die systematisch auferlegten Einschränkungen nicht vollumfänglich zu rechtfertigen. Zu fördern gilt es deshalb jene Versuche, den Vollzug möglichst offen in der Form eines Gruppenvollzugs zu gestalten und den Personen in Untersuchungshaft angemessene Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie, in vernünftigem Rahmen, Zugang zu Aussenkontakten zu gewähren. Nur so wird die eigens zum Zweck der Untersuchung verhängte strafprozessuale Zwangsmassnahme nicht als Strafe konzipiert. Ein Systemwechsel erscheint aus grundrechtlicher Sicht deshalb als dringend angezeigt.

Zusammenarbeit mit den Behörden

4

4.1 Bundesbehörden

a. Staatssekretariat für Migration (SEM)

Im Zusammenhang mit den zu klärenden Fragen hinsichtlich des medizinischen Datenaustauschs im Rahmen von zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg fanden unter Einbezug von Bund und Kantonen, der NKVF und der Ärzteschaft verschiedene Treffen statt, um gemeinsame Lösungsansätze zu erarbeiten. Zur weiteren Bearbeitung der Problemfelder wurden zwei thematische Arbeitsgruppen „Medizinischer Datenfluss“ und „Gesundheitsrisiken Zwangsmassnahmen“ eingesetzt. Die Idee, wonach die bestehenden Flugtauglichkeitserklärungen (Fit-to-fly) durch eine Liste mit für die Rückführung bestehenden Kontraindikationen ersetzt werden soll, wurde von allen Beteiligten gutgeheissen. Gestützt auf diese Kontraindikationsliste soll der begleitende Arzt nun situativ entscheiden, ob eine Rückführung bei Vorliegen gesundheitlicher Einschränkungen als zumutbar erscheint. Zudem beschloss die KKJPD im Mai 2014, eine Harmonisierung des Verfahrens in den Bereichen medizinischer Datenfluss und Zwangsmassnahmen ab Anhaltung der Person im Kanton bis zu deren Zuführung an den Abgangsflughafen. Auch soll die Pflicht zur Durchführung der Ausreisegespräche neu auf Verordnungsstufe geregelt werden.

4.2 Kantonsbehörden

a. Neunerausschuss

Anlässlich der Sitzung des Neunerausschusses der KKJPD informierte die NKVF im Februar über die aktuellen thematischen Schwerpunkte, namentlich über die in die Wege geleiteten gutachterlichen Abklärungen im Bereich des Vollzugs therapeutischer Massnahmen nach Art. 59 Abs. 3 StGB, im Bereich der Untersuchungshaft und der geschlossenen Jugendeinrichtungen. Auch gab sie eine kurze Übersicht über die aktuellen Problemfelder im Bereich der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg.

b. Bilaterale Gespräche mit kantonalen Behörden

Zur Klärung verschiedener grundrechtlicher Anliegen im Zu-

sammenhang mit der Überprüfung einzelner Einrichtungen und den zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg führte die Kommission im letzten Jahr in den Kantonen Freiburg und Genf bilaterale Gespräche mit den zuständigen Regierungsvertretern. Im Kanton Zürich führte sie ein solches Gespräch mit dem Vorsteher des Amtes für Justizvollzug.

4.3 Fachdialog mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM), der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), und der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM)

Die Beobachtungen und Empfehlungen der NKVF betreffend die zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg wurden im Rahmen von drei Sitzungen mit den Vertretern des Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug diskutiert. Dieser regelmässige Dialog erweist sich für die NKVF als äusserst wertvoll, weil er die Klärung grundrechtlicher Anliegen im Wegweisungsbereich ermöglicht und gemeinsam konkrete Lösungsansätze erarbeitet werden können.

4.4 Forum betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring

Das Forum für das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring hat sich im letzten Jahr nur einmal versammelt. Thematisiert wurde insbesondere die medizinische Begleitung von Sonderflügen durch die OSEARA AG, welche seit März 2014 den offiziellen Auftrag für die medizinische Begleitung von Sonderflügen innehat. Weiter angesprochen wurden auch die weiterhin bestehenden Probleme im Bereich des medizinischen Datenflusses sowie grundrechtliche Fragen im Zusammenhang mit getrennten Rückführungen von Familien mit Kindern.

Kontakte und Austausch mit relevanten Partnerinstitutionen

5

5.1 Nationale Kontakte

a. Zivilgesellschaft

Im Juni 2014 organisierten Amnesty International und APT einen Rundtisch anlässlich der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts 2013 der NKVF betreffend die Menschenrechtskonformität der Hochsicherheitshaft in der Schweiz. Die Veranstaltung, an der eine waadtländische Regierungsrätin, ein kantonaler Vertreter der einweisenden Behörde des Kantons Bern sowie der Anstaltsdirektor der Justizvollzugsanstalt Lenzburg zugegen waren, ermöglichte eine vertiefte Diskussion über die in diesem Bereich relevanten grundrechtlichen Fragen.

b. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Als Mitglied des Beirats des SKMR war die NKVF 2014 an einer Sitzung dieses Gremiums vertreten.

Die NKVF arbeitete auch im vergangenen Jahr erneut in verschiedenen Bereichen mit dem SKMR zusammen. Namentlich beauftragte die Kommission das SKMR, ein systematisches Monitoring der neusten einschlägigen internationalen und nationalen Rechtsprechung im Bereich des Freiheitsentzugs zu erarbeiten. Im Auftrag des Bundesamtes für Justiz (BJ) und in Zusammenarbeit mit der NKVF führte das SKMR im Berichtsjahr überdies eine Studie über die Grundrechtskonformität der Untersuchungshaft durch und nahm in diesem Zusammenhang an drei Besuchen der Kommission teil.

5.2 Internationale Kontakte

a. Kontakte mit anderen Nationalen Mechanismen zur Verhütung von Folter (NPM)¹²²

Im Zuge des Beitritts oder der Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur Verhütung der Folter (OPCAT) durch verschiedene Staa-

¹²² National Preventive Mechanism.

ten nahm der Präsident der NKVF an verschiedenen internationalen Treffen in Ankara, Lomé, Rabat und Tunis und teil. Ziel dieser verschiedenen Treffen war es, den ausländischen Delegationen bestehend aus behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren die Funktionsweise und Organisation des Schweizer NPMs bzw. der NKVF näherzubringen. Der Präsident nahm überdies auch an einem im Rahmen der Schweizer Präsidentschaft der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) stattfindenden Treffen in Wien teil, in welchem er sich mit mehr als 20 Partnerinstitutionen austauschen konnte. Diskutiert wurden insbesondere Probleme, welche die verschiedenen NPMs im Rahmen der Ausübung ihres Auftrages antreffen.

b. Austauschtreffen mit den deutschen und österreichischen NPM

Im April 2014 nahmen Vizepräsident, Leo Näf und Geschäftsführerin, Sandra Imhof an einem Austauschtreffen mit den deutschen und österreichischen Partnerorganisationen der NKVF in Berlin teil. Es ging bei diesem Treffen namentlich darum, die Unterschiede in Bezug auf die rechtliche und institutionelle Konkretisierung des Fakultativprotokolls zur Verhütung der Folter (OP-CAT) in den drei Ländern zu eruieren und die Unterschiede in Bezug auf die Methodik bei der Überprüfung von Einrichtungen des Freiheitsentzugs kennenzulernen. Diskutiert wurden u.a. auch ähnlich gelagerte grundrechtliche Problemfelder im Bereich von freiheitsentziehenden Massnahmen. Die NKVF hatte überdies Gelegenheit, ihre Partnerinstitutionen über die systematische Begleitung von Rückführungen auf dem Luftweg zu informieren, die sie neben den regelmässigen Besuchen in Einrichtungen des Freiheitsentzuges ebenfalls wahrnimmt. Der Austausch erwies sich aus Sicht der NKVF als sehr zielführend und soll in dieser Form jährlich stattfinden.

c. Teilnahme an einem Besuch des englischen NPMs

Auf Einladung des englischen NPMs (Her Majesty's Inspectorate of Prisons, HMI) begleitete die Geschäftsführerin zusammen mit einer Vertreterin aus den Niederlanden die englische Delegation im Rahmen eines Besuchs in einer englischen Strafvollzugseinrichtung.

Der NKVF wurde auf diese Weise ein konkreter Einblick in die überaus ausgereifte und professionelle Methodik des englischen NPMs gewährt. Die systematische Überprüfung von Orten des Freiheitsentzugs besteht im Vereinigten Königreich seit mehreren Jahrzehnten und genießt einen sehr hohen Stellenwert im rechtsstaatlichen Gefüge. Die Anstalten werden während zwei Wochen von einer ca. fünfzehnköpfigen Delegation vollkommen auf ihre Grundrechtskonformität hin überprüft. Der Zugang der Delegation ist durch den Besitz eigener Schlüssel jederzeit gewährleistet.

Im Zusammenhang mit der laufenden Überprüfung des Vollzugs der Untersuchungshaft war die Ausgestaltung der Haftbedingungen von besonderem Interesse für die NKVF. Konkret zeigte sich, dass auf Personen in Untersuchungshaft, unter Berücksichtigung der Unschuldsvermutung, ein weniger einschneidendes Haftregime anwendbar ist als dies bei verurteilten Personen der Fall ist. Dies widerspiegelte sich namentlich darin, dass die Zellen in der Abteilung für Untersuchungshaft den ganzen Tag geöffnet sind und Personen sich innerhalb der Abteilung frei bewegen können. Wenngleich sich die materiellen Haftbedingungen deutlich vom Schweizer Standard unterschieden, erwiesen sich die Einschränkungen in Bezug auf die Bewegungsfreiheit sowie die Handhabung der Aussenkontakte als weniger restriktiv. So wurden Besuche von Angehörigen grundsätzlich ohne Trennscheibe mindestens einmal pro Woche während 2 Stunden gewährt und in einem grossen mit Tischen und Sofas versehenen Aufenthaltsraum mit Kinderecke in Anwesenheit aller durchgeführt. Auch von der Polizei arrestierte Personen, welche danach in die Anstalt überführt werden, haben unmittelbar nach ihrer Inhaftierung am darauffolgenden Tag Anspruch auf Besuch ihrer Angehörigen. Besuche werden nur bei konkreten Verstössen, namentlich bei Auffinden eines Mobiltelefons, einer positiven Urinprobe oder einer erheblichen Fremdgefährdung, mit Trennscheibe durchgeführt. Auch der Zugang zu Beschäftigung und sportlichen Aktivitäten ist für Untersuchungshäftlinge gleichermassen gewährleistet.

Rechnung 2014 und Budget 2015

6

NKVF

Beratungsaufwand Kommissionsmitglieder

Anstaltsbesuche gemäss Jahresplanung	97'007.00	55'000.00
Ad hoc Besuche	0.00	5'000.00
5 x Plenarversammlungen	26'000.00	26'000.00
Ausschuss-Sitzungen	4'000.00	4'000.00
Beratungsaufwand Ausschuss für für ausserordentlichen Aufwand	20'000.00	20'000.00
Feedback- und Behördengespräche	6'000.00	10'000.00
Interne Arbeitsgruppen	4'000.00	3'000.00
Total Beratungsaufwand Kommissionsmitglieder	157'007.00	123'000.00

Strategieretraite	5'000.00	5'000.00
Gutachten Massnahmenvollzug	20'000.00	0.00
Gutachten Jugendeinrichtungen	6'600.00	6'600.00
SKMR Monitoring Auftrag	7'500.00	5'000.00
Wissenschaftliche Begleitung Kommissionsbesuche	4'301.00	0.00
Total externer Beratungsaufwand	43'401.00	16'600.00

Total Beratungsaufwand	200'408.00	139'600.00
-------------------------------	-------------------	-------------------

Personalaufwand

Lohnkosten Mitarbeitende Geschäftsstelle	369'953.00	441'953.00
Übriger Personalaufwand	4'629.00	4'629.00
Total Personalaufwand Geschäftsstelle	374'582.00	446'582.00

Vollzugsmonitoring

Aufwand Fachdialog

Beratungsaufwand Ausschuss	1'200.00	1'200.00
----------------------------	----------	----------

Aufwand Forum

Räumlichkeiten und Verpflegung	1'500.00	2'000.00
Vor- Nachbearbeitung Sitzungen Vorsitzender Forum	1'500.00	2'000.00

Beobachtende

Austauschtreffen/Weiterbildung	730.00	2'000.00
Organisations-, Reise- und Übernachtungsspesen	0.00	8'000.00
Beratungsaufwand Beobachtende (2014 - 46 begleitete Sonderflüge)	70'971.00	70'000.00
Beratungsaufwand Beobachtende (2014 - 46 begleitete Zuführungen)	23'000.00	20'000.00
Total Aufwand Vollzugsmonitoring	98'519.00	100'000.00

Aufwand Öffentlichkeitsarbeit

Externe Dienstleistungen Kommunikation	10'113.00	10'000.00
Jahresbericht Layout und Grafik	10'907.00	10'000.00
Total Aufwand Öffentlichkeitsarbeit	21'020.00	20'000.00

Übriger Verwaltungsaufwand

Organisations-, Reise- und Übernachtungsspesen	12'064.00	11'000.00
Dienstreise/Spesen Geschäftsstelle	2'861.00	5'000.00
Büromaterial, Drucksachen, Telefon, Post	392.00	1'000.00
Total übriger Verwaltungsaufwand	15'014.00	15'000.00

Total AUFWAND	709'543.00	721'182.00
----------------------	-------------------	-------------------

