



Bern, den 21. Juli 2015

NKVF 02/2015

**Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich  
betreffend den Besuch der Nationalen Kommissi-  
on zur Verhütung von Folter vom 22. und 23.  
April und vom 22. Oktober 2014 im Polizeige-  
fängnis Zürich**

Angenommen an der Plenarversammlung vom 13. April 2015.



## Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
	Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs .....	3
	Zielsetzungen.....	3
	Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit.....	4
	Das Polizeigefängnis .....	4
<b>II.</b>	<b>Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf</b>	<b>6</b>
<b>a.</b>	<b>Misshandlungen und/oder erniedrigende Behandlungen .....</b>	<b>6</b>
<b>b.</b>	<b>Körperliche Durchsuchungen .....</b>	<b>6</b>
<b>c.</b>	<b>Materielle Haftbedingungen .....</b>	<b>6</b>
<b>d.</b>	<b>Haftregime .....</b>	<b>8</b>
	Jugendliche .....	9
	Ausländerrechtliche Administrativhaft .....	9
<b>e.</b>	<b>Disziplinarregime und Sanktionen .....</b>	<b>10</b>
<b>f.</b>	<b>Medizinische Versorgung .....</b>	<b>10</b>
<b>g.</b>	<b>Informationen an die Insassen .....</b>	<b>11</b>
<b>h.</b>	<b>Kontakte mit der Aussenwelt .....</b>	<b>12</b>
<b>i.</b>	<b>Polizeitransporte .....</b>	<b>13</b>
<b>j.</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>13</b>



## I. Einleitung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009<sup>1</sup> hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) das Polizeigefängnis Zürich besucht und die Situation der Personen im Freiheitsentzug überprüft.

### Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs

2. Eine Delegation der NKVF bestehend aus Leo Näf, Vize-Präsident und Delegationsleiter, Alberto Achermann, Vize-Präsident, Laurent Walpen, Kommissionsmitglied, Sandra Imhof, Geschäftsführerin, Léa Juillerat, wissenschaftliche Begleiterin und Eliane Scheibler, wissenschaftliche Mitarbeiterin hat am 22. und 23. April 2014 das Polizeigefängnis (PolG) besucht.
3. Am 22. Oktober 2014 führte eine Delegation der NKVF bestehend aus Leo Näf, Vize-Präsident und Delegationsleiter, Alberto Achermann, Vize-Präsident, Sandra Imhof, Geschäftsführerin und Lea Fritsche, Hochschulpraktikantin einen unangemeldeten Nachfolgebesuch zur Klärung verschiedener Fragen im Zusammenhang mit dem Erstbesuch durch. Im Rahmen dieses Nachfolgebesuches forderte die NKVF beim PolG gestützt auf Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Art. 10 Abs. 1 Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung der Folter (BG NKVF) weitere Akten zum Zweck einer detaillierten Überprüfung an. Eine Vertretung der NKVF, bestehend aus Leo Näf, Vizepräsident und Lea Fritsche, Hochschulpraktikantin, nahm am 12. März 2015 eine Akteneinsicht vor Ort vor.

### Zielsetzungen

4. Während des Besuches richtete die Delegation ein besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte:
  - a. Prüfung der Grundrechtskonformität der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen;
  - b. Behandlung durch das Personal;
  - c. Wahrung der Verhältnismässigkeit und Menschenwürde bei der polizeilichen Anhaltung, beim Transport sowie beim Eintritt, insbesondere bei der körperlichen Durchsuchung und der Anwendung von Zwangsmitteln;
  - d. Materielle Haftbedingungen, Verpflegung und Hygiene;
  - e. Haftregime von Männern, Frauen und Jugendlichen in polizeilichem Gewahrsam nach § 25 Polizeigesetz (PolG)<sup>2</sup> bzw. von vorläufig Festgenommenen nach Art. 217 StPO, von administrativ Festgenommenen und von Personen, die aufgrund einer Migrationsmassnahme nach Art. 73 ff. AuG festgenommen sind, sowie von Untersuchungs- und Strafgefangenen zwecks Zuführung;
  - f. Einhaltung des Rechts auf den täglichen Spaziergang;
  - g. Information an die inhaftierten Personen bezüglich Hausordnung;
  - h. Zugang zu adäquater medizinischer Versorgung;

---

<sup>1</sup>SR 150.1.

<sup>2</sup> Polizeigesetz (PolG) vom 23. April 2007, LS 550.1.



- i. Handhabung von Disziplinar massnahmen und Sanktionen;
- j. Handhabung von Sicherheits- und Schutzmassnahmen.

#### Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit

5. Der Erstbesuch der NKVF war der Leitung des Polizeigefängnisses vorgängig brieflich angekündigt worden. Die Visite begann am 22. April 2014 um 09:00 Uhr mit einem Gespräch mit Bruno Keller (Chef Sicherheitspolizei), Willy Koch (Chef Polizeigefängnisabteilung), Jürg Billwiller (Dienstchef Gefängnisdienst) und Christian Bichsel (Dienstchef Haftkoordination). Die Delegation führte im Verlauf der Visite Gespräche mit 24 inhaftierten Personen und 12 Mitarbeitenden. Der Zweitbesuch vom 22. Oktober 2014 fand unangemeldet statt.
6. Am 22. April 2014 befanden sich 38 inhaftierte Personen in der Einrichtung, davon 14 in einer sogenannten Migrationsmassnahme, 10 in Untersuchungshaft, je 5 in vorläufiger Festnahme und im Strafvollzug, 3 im Bussenvollzug sowie 1 in einer Sicherungshaft. Davon waren 35 Männer und 3 Frauen. Am 23. April 2014 befanden sich zudem noch 2 Jugendliche im Polizeigefängnis (vgl. hierzu Ziff. 10 und 25 unten).
7. Am 22. Oktober 2014 befanden sich 63 inhaftierte Personen in der Einrichtung, davon 18 in einer sogenannten Migrationsmassnahme, 4 in Untersuchungshaft, 27 in vorläufiger Festnahme, 4 im Strafvollzug, 7 im Bussenvollzug, 2 zwecks Zuführung sowie 1 in einer Sicherungshaft. Davon waren 53 Männer, 9 Frauen und 1 Jugendlicher.
8. Die Delegation erlebte bei beiden Besuchen einen zuvorkommenden Empfang seitens der anwesenden Verantwortlichen für das Polizeigefängnis. Während der gesamten Visite standen Mitarbeitende aller Stufen und Bereiche der Delegation kompetent und freundlich zur Verfügung. Alle Fragen der Delegation wurden ausführlich und transparent beantwortet und die gewünschten Unterlagen zur Verfügung gestellt.

#### Das Polizeigefängnis

9. Das Polizeigefängnis verfügt über insgesamt 141 Plätze, die sich auf drei Gebäude verteilen: Das seit 1995 provisorisch erbaute Polizeigefängnis (PROPOG) mit insgesamt 100 Plätzen, das Kasernengefängnis (Kaserne) mit 25 Plätzen und das Kripogefängnis (KRIPO) mit 16 Plätzen. Gestützt auf § 1 Abs. 1 der Verordnung über die kantonalen Polizeigefängnisse (VO PolG)<sup>3</sup> werden folgende Kategorien von Personen aufgenommen:
  - Inhaftierte Personen in polizeilichem Gewahrsam nach § 25 PolG bzw. vorläufiger Festnahme nach Art. 217 StPO;

---

<sup>3</sup> Verordnung über die kantonalen Polizeigefängnisse vom 25. Juni 1975, LS 551.5.



- Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft;
  - Sicherheits- und Auslieferungsgefangene;
  - Administrativ Festgenommene;
  - Untersuchungs- und Strafgefangene zwecks Zuführung.
10. Anlässlich ihres Erst- und Zweitbesuchs stellte die Kommission fest, dass die Aufnahme bzw. der Aufenthalt von Jugendlichen nicht separat erfasst wird, und somit die Anzahl inhaftierter Jugendlicher im PolG nicht eruiert werden konnte. Im Rahmen des Besuches vom 12. März 2015 zwecks Akteneinsicht stellte die Kommission mit Zufriedenheit fest, dass die Leitung des PolG zwischenzeitlich entsprechende Massnahmen getroffen hat, und alle aufgenommenen Jugendlichen seitdem systematisch erfasst werden. Gestützt auf diese Informationen konnte deshalb festgehalten werden, dass im Jahre 2014 insgesamt 644 Jugendliche aufgenommen wurden, davon 97 weibliche und 547 männliche Jugendliche.
11. Der Aufenthalt im Polizeigefängnis darf gestützt auf § 1 Abs. 2 der VO PolG 7 Tage nicht überschreiten.<sup>4</sup> Die inhaftierten Personen sind danach entweder von der zuständigen Behörde in eine andere Einrichtung zu überführen oder zu entlassen. Ausnahmen bedürfen einer Bewilligung durch den Polizeikommandanten.<sup>5</sup> Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer im Polizeigefängnis betrug im Jahr 2013 3,2 Tage und im Jahr 2014 3,5 Tage.
12. Nach Massgabe von Art. 224 Abs. 2 i.V. mit Art. 226 StPO dürfen zwischen dem Zeitpunkt der Anhaltung oder der Festnahme und dem Entscheid durch das Zwangsmassnahmengericht maximal 96 Stunden liegen, nämlich je 24 Stunden zwischen Anhaltung oder Festnahme und Zuführung an die Staatsanwaltschaft<sup>6</sup> und zwischen der Zuführung und dem Antrag der Staatsanwaltschaft an das Zwangsmassnahmengericht<sup>7</sup>, sowie maximal 48 Stunden zwischen dem Eingang des Antrags und dem Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts gemäss Art. 226 Abs. 1 StPO. **Gestützt auf die strafprozessualen Vorgaben ist die Kommission der Auffassung, dass vorläufig festgenommene Personen bei Anordnung der Untersuchungshaft umgehend in eine für den Vollzug der Untersuchungshaft vorgesehene Einrichtung überführt werden sollten und empfiehlt den Justizvollzugsbehörden sicherzustellen, dass diese Personen unverzüglich aufgenommen werden können.**
13. Nach Angaben des Migrationsamts des Kantons Zürich können Personen gemäss Art. 80 bzw. Art. 73 AuG verhaftet und während maximal 96 Stunden (während des Verfahrens zur Überprüfung einer ausländerrechtlichen Haftanordnung) bzw. 72 Stunden im Polizeigefängnis untergebracht

---

<sup>4</sup> Gemäss § 27 Abs. 1 des Zürcher Polizeigesetzes (PolG)<sup>4</sup> kann der polizeiliche Gewahrsam höchstens 24 Stunden dauern, wobei innert 24 Stunden ab Beginn des Gewahrsams der Haftrichter oder dem Haftrichter ein begründeter Antrag auf Verlängerung zu stellen ist.

<sup>5</sup> § 1 Abs. 2 VO Polizeigefängnisse Zürich.

<sup>6</sup> Art. 219 Abs. 4 StPO.

<sup>7</sup> Art. 224 Abs. 2 StPO.



werden.<sup>8</sup> Im Falle einer haftrichterlichen Bestätigung der Administrativhaft werden sie anschliessend ins Flughafengefängnis Zürich verlegt. Nach Massgabe von Art. 80 Abs. 2 AuG sind die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft spätestens nach 96 Stunden zu überprüfen.

## II. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

### a. Misshandlungen und/oder erniedrigende Behandlungen

14. Der Delegation wurden während ihres Besuches weder Behauptungen noch Informationen betreffend Misshandlungen und/oder schlechte Behandlung der Insassen durch das Personal zugetragen.

### b. Körperliche Durchsuchungen

15. Körperliche Durchsuchungen werden gestützt auf § 13 VO PolG durchgeführt. Gemäss Angaben des Gefängnispersonals mussten sich inhaftierte Personen hierbei nicht in zwei Phasen nackt ausziehen und in die Knie gehen. **Die Kommission empfiehlt standardmässig, die körperliche Durchsuchung in zwei Phasen<sup>9</sup> durchzuführen. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass die Praxis zwischenzeitlich entsprechend angepasst wurde und eine Anordnung erlassen worden ist.**

### c. Materielle Haftbedingungen

16. Die materiellen Haftbedingungen im Polizeigefängnis wurden von der Kommission trotz der relativ kurzen Aufenthaltsdauer als problematisch eingestuft. Die 141 Plätze sind verteilt auf 50 Doppelzellen (PROPOG), 25 Einzelzellen (davon 3 für Bodypacker) in der Kaserne und 16 Einzelzellen (KRIPO). Die Einzelzellen in der Kaserne weisen eine Fläche von ca. 8,5 m<sup>2</sup> auf; die Doppelzellen im PROPOG hingegen bemessen sich auf 12 m<sup>2</sup>. Die Fenster sind zweifach vergittert und verunmöglichen eine Sicht nach aussen. Die Zellen sind mit dem Notwendigsten ausgestattet. Sie verfügen über eine Gegensprechanlage, einen Notfallknopf und eine als lärmig zu bezeichnende Lüftung sowie ein Radio.
17. Für die Aufnahme von Jugendlichen zwischen 10 und 18 Jahren stehen für weibliche Jugendliche 2 Einzelzellen in der Kaserne und insgesamt 6 Zellen für männliche Jugendliche im PROPOG zur Verfügung (4 Doppel- und 2 Einzelzellen). Eine Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen kann entgegen der bundesgerichtlichen Vorgaben jedoch nur zellenweise gewährleistet werden<sup>10</sup> (vgl. Ziff. 25 unten).

<sup>8</sup> Wobei gemäss Art. 73 Abs. 5 AuG die Rechtmässigkeit einer kurzfristigen Festhaltung nur auf Gesuch hin nachträglich überprüft wird.

<sup>9</sup> Die zweiphasige körperliche Durchsuchung trägt dem Schamgefühl der Insassen besser Rechnung.

<sup>10</sup> In BGE 133 I 286 (E. 4.6 und E. 5.3) betont das Bundesgericht, dass dem Trennungsgebot im Vollzug der Untersuchungshaft



18. Die Infrastruktur im KRIPO ist veraltet und der Aufwand für die Betreuung der Insassen entsprechend gross. Das Gebäude verfügt über vier Stockwerke, jedoch keinen Lift, und es steht eine Dusche zur Verfügung. Alle Informationen werden ans PROPOG weitergeleitet und von dort aus verwaltet. Die besichtigten Zellen wirken aufgrund stark vergitterter Fenster und dunklem Bodenbelag düster. Das KRIPO wird allerdings nur noch genutzt, wenn die beiden anderen Gebäude voll belegt sind. Insbesondere werden Personen anlässlich von voraussehbaren Massenverhaftungen bei Demonstrationen dort untergebracht. Nach Angaben der Gefängnisleitung waren Zellen im KRIPO 2013 nur dreimal für eine Dauer von jeweils 1-2 Tagen besetzt.
19. Bei dem sich in der Kaserne befindenden Frauentrakt stellte die Kommission fest, dass Einzelzellen aus Gründen der Suizidprävention teilweise in Doppelbelegung genutzt werden, wobei für die zweite Person lediglich zwei aufeinanderliegende Matratzen am Boden zur Verfügung stehen. Der Kommission wurde anlässlich des Feedbackgesprächs mitgeteilt, dass der zuständige Arzt teilweise anordnet, dass eine Person nicht alleine in einer Zelle untergebracht werden soll. Hierbei wird vorgängig das Einverständnis der anderen Person eingeholt. Die Kommission kann den Zweck einer solchen Massnahme nachvollziehen, verweist aber auf die dadurch resultierenden sehr engen Platzverhältnisse in den ohnehin bereits knapp bemessenen Einzelzellen.
20. Das PROPOG verfügt über zwei betonierte, mit einem Witterungsschutz versehene, übergitterte Spazierhöfe, die gestützt auf § 33 der VO PolG von den inhaftierten Personen täglich während einer Stunde genutzt werden können.<sup>11</sup> In der Kaserne inhaftierte Personen, darunter Frauen und Jugendliche, werden für den Spaziergang von ihren Zellen auf dem Spazierhof der Kaserne in Handfesseln jeweils zu zweit aneinandergefesselt zugeführt. Die Handschellen werden im Eingangsbereich des Spazierhofs entfernt. Die Kommission betont in diesem Zusammenhang, dass Handfesseln bei Jugendlichen nur als Ultima Ratio anzuwenden sind, wenn andere, weniger einschneidende Mittel der Gewaltanwendung versagt haben.<sup>12</sup> **Die Kommission empfiehlt den kantonalen Polizeibehörden, geeignete mildere Massnahmen als Alternativen für die Fesselung von Jugendlichen zu prüfen.**
21. Inhaftierte Personen dürfen gemäss § 32 Abs. 3 VO PolG nur einmal pro Woche duschen. Bei den Frauen soll dies nach Aussage der Leitung regelmässiger, namentlich ab dem dritten Tag ermöglicht werden. Nach Angaben der inhaftierten Personen, mit denen sich die Delegation unterhalten hat, wurde auch bei mehrtägigem Aufenthalt keine Duschköglichkeit angeboten. Von den zum Zeitpunkt des Erstbesuches vier anwesenden Frauen erhielt lediglich eine nach dem vierten Aufenthaltstag die Möglichkeit zu duschen. **Die Kommission kritisierte diese Praxis und empfahl eine Anpassung der hierfür massgeblichen Bestimmungen in der Verordnung über die kantonalen**

---

von Jugendlichen und Erwachsenen eine absolute Geltung zukommt und folglich keine Ausnahmen zulässt. Zudem hält das Bundesgericht fest, dass in Art. 48 JStG den Kantonen keine Übergangsfrist eingeräumt wird und diese für die Trennung Jugendlicher von Erwachsenen in der Untersuchungshaft zu sorgen haben. Siehe dazu ebenfalls Beijing-Rules, Ziff. 13.4; SMR, Ziff. 8 lit. d; Art. 37 lit. c KRK; Europäische Grundsätze Ziff. 59.1.

<sup>11</sup> Die Dauer von einer Stunde Spaziergang wurde vom Anti-Folter Ausschuss angezweifelt (vgl. Ziff. 30 CPT/Inf(2012)26). Der Delegation wurde von einer Insassin ebenfalls bestätigt, dass der Spaziergang weniger als eine Stunde dauern würde, diese Information liess sich jedoch im Rahmen der geführten Gespräche nicht erhärten.

<sup>12</sup> Vgl. Europäische Grundsätze für jugendliche StraftäterInnen, Ziff. 91.1.



**Polizeigefängnisse. Zudem sollte beim Eintritt nach Bedarf angemessene Kleidung abgegeben werden. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass die Praxis angepasst worden ist und nun mindestens alle drei Tage eine Duschköglichkeit besteht, sofort nach Eintritt bei entsprechendem Bedarf, und jeden Tag bei Frauen mit Menstruation. Zudem wird den Insassen bei Bedarf angemessene Kleidung abgegeben. Die Kommission begrüsst diese Änderungen. Sie empfiehlt die Anpassung der massgeblichen Bestimmungen.**

22. Der Delegation wurden keine Beschwerden bezüglich des Essens zugetragen. Als kritisch zu beurteilen ist hingegen die Tatsache, dass speziellen religiösen<sup>13</sup> oder vegetarischen Bedürfnissen<sup>14</sup> nicht Rechnung getragen wird. Namentlich wird nach Aussage der Leitung regelmässig Schweinefleisch als ausschliesslicher Hauptgang und für Vegetarier lediglich eine grössere Portion der Beilagen serviert.

#### **d. Haftregime**

23. Inhaftierte Personen werden im Polizeigefängnis nicht nach ihrem spezifischen Einweisungsgrund (Untersuchungshaft, Strafvollzug, Bussenvollzug und ausländerrechtliche Administrativhaft) getrennt. Die Kommission stellte im Rahmen ihrer beiden Besuche fest, dass strafrechtlich festgehaltene Personen z.T. in der gleichen Zelle untergebracht werden wie Personen, die aufgrund einer ausländerrechtlichen Zwangsmassnahme nach Art. 73 AuG kurzfristig festgehalten werden. Die Kommission verweist auf die grundlegenden Unterschiede zwischen einer strafrechtlichen Massnahme und einer ausländerrechtlichen Zwangsmassnahme und ist der Ansicht, dass der vom Bundesgericht mehrfach betonte Trennungsgrundsatz zwingend einzuhalten ist.<sup>15</sup> Als besonders bedenklich einzustufen ist überdies die bereits genannte nur zellenweise Trennung der Jugendlichen (vgl. hierzu auch Ziff. 17 und 25). **Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass mit der Eröffnung des geplanten Justiz- und Polizeizentrums im Jahre 2019/2020 eine Trennung der verschiedenen Kategorien angestrebt wird. Dennoch ist sie der Auffassung, dass der aktuellen Situation mit besonderen Massnahmen zu begegnen ist, damit die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich Trennung eingehalten werden können.**
24. Das Haftregime im Polizeigefängnis gestaltet sich für alle inhaftierten Personen unabhängig von ihrem Einweisungsgrund gleich. Erwachsene und Jugendliche verbringen in der Regel 23 Stunden pro Tag in ihren Zellen und dürfen sich während einer Stunde an der frischen Luft auf dem Spazierhof bewegen. Beschäftigungs- oder Freizeitmöglichkeiten werden keine angeboten bzw. sind keine vorhanden. Auch die Kontakte mit der Aussenwelt sind auf das Notwendigste beschränkt und sehen Korrespondenz als einzige Kontaktmöglichkeit vor.

<sup>13</sup> Vgl. Urteil 2A.10/2002 E. 4c: Juden haben Anspruch auf koschere und Muslime auf schweinefleischlose Kost.

<sup>14</sup> BGE 118 Ia 64, E. 3h, S. 79 f.; BGE 118 Ia 360 E.3a S. 361 f.

<sup>15</sup> BGE 122 II 299 E. 3b; 122 II 49 E. 5a.



### Jugendliche

25. Gestützt auf die Rahmenbestimmungen der UNO für die Jugendgerichtsbarkeit (auch Beijing-Regeln genannt)<sup>16</sup> sowie auf die Europäischen Grundsätze für die von Sanktionen und Strafen betroffenen jugendlichen Straftäterinnen und Straftäter sollte Jugendlichen die Freiheit nur als letztes Mittel und für die kurzmöglichste Dauer entzogen werden.<sup>17</sup> Sofern sich denn der Freiheitsentzug als unumgänglich erweist, sollten Jugendliche in einer geeigneten Einrichtung untergebracht werden, welche ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung trägt, und in der eine angemessene Betreuung gewährleistet ist.<sup>18</sup> Im Polizeigefängnis ist die Trennung nur zellenweise sichergestellt und der Kontakt mit erwachsenen Personen kann nicht gänzlich vermieden werden, was sowohl den internationalen als auch den strafprozessualen Vorgaben sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung<sup>19</sup> widerspricht.<sup>20</sup> **Die Kommission ist der Auffassung, dass das Polizeigefängnis für die Unterbringung von Jugendlichen aufgrund der materiellen Haftbedingungen, namentlich der lediglich zellenweisen Trennung und des äusserst restriktiven Haftregimes ungeeignet ist, weshalb von einer Unterbringung, die bis zur möglichen Überführung länger als einige Stunden bzw. über Nacht dauert, abzusehen ist. Sie empfiehlt den kantonalen Behörden dringend, Jugendliche nur in einer den Bedürfnissen von Minderjährigen ausgerichteten Einrichtung unterzubringen.**

### Ausländerrechtliche Administrativhaft

26. Als problematisch zu beurteilen ist nach Ansicht der Kommission weiter, dass von einer ausländerrechtlichen Zwangsmassnahme betroffene Personen dem oben beschriebenen strengen Haftregime unterworfen werden. Die Kommission weist auch hier darauf hin, dass die Haftbedingungen für Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung abweichend freier zu gestalten sind, so insbesondere in Bezug auf deren Bewegungsfreiheit und Kontakte mit der Aussenwelt.<sup>21</sup> **Die Kommission ersucht die kantonalen Behörden, von einer ausländerrechtlichen Zwangsmassnahme betroffene Personen nur in Einrichtungen unterzubringen, in denen ein abweichend freieres Haftregime möglich ist.**

<sup>16</sup> A/RES/40/33 vom 29. November 1985, Ziff. 13.1.

<sup>17</sup> CM/Rec(2008)11: Europäische Grundsätze für die von Sanktionen und Massnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen, Ziff. 10; siehe dazu ebenfalls Art. 27 Abs. 1 JStPO.

<sup>18</sup> Eine angemessene Betreuung ist sicherzustellen. In BGE 133 I 286 (E. 4.6 und E. 5.3) betont das Bundesgericht, dass dem Trennungsgebot bei der Untersuchungshaft eine absolute Geltung zukommt und folglich keine Ausnahmen zulässt. Zudem hält das Bundesgericht fest, dass in Art. 48 JStG den Kantonen hinsichtlich der Untersuchungshaft keine Übergangsfrist eingeräumt wird. Siehe dazu ebenfalls Beijing-Rules, Ziff. 13.4; SMR, Ziff. 8 lit. d; Art. 37 lit. c KRK; Europäische Grundsätze für die von Sanktionen und Strafen betroffenen jugendlichen Straftäterinnen und Straftäter Ziff. 59.1.

<sup>19</sup> BGE 133 I 286.

<sup>20</sup> Siehe dazu Beijing-Rules, Ziff. 13.4; SMR, Ziff. 8 lit. d; Art. 37 lit. c KRK; Europäische Grundsätze Ziff. 59.1.

Hierzu Art. 28 Abs. 1 StPO, der zwar für den Vollzug der Untersuchungs- und Sicherheitshaft Geltung erlangt, indes auch analog auf den Vollzug von Polizeihaft anwendbar ist. Für die Untersuchungshaft Art. 28 Abs. 1 Jugendstrafprozessordnung: "Untersuchungs- und Sicherheitshaft werden in einer für Jugendliche reservierten Einrichtung oder in einer besonderen Abteilung einer Haftanstalt vollzogen, wo die Jugendlichen von erwachsenen Inhaftierten getrennt sind."

<sup>21</sup> Abweichendes freieres Haftregime (*Gemeinschaftsräumlichkeiten, Besuchsausübung, Freizeitaktivitäten*) BGE 122 II 49 E. 5, aber auch BGE 122 II 299.



#### e. Disziplinarregime und Sanktionen

27. Für den Vollzug von Disziplinarsanktionen stehen eine Disziplinarzelle und zwei pinkfarbene Beruhigungszellen<sup>22</sup> zur Verfügung. Die Zellen sind zweckmässig eingerichtet und nicht videoüberwacht.
28. Der Arrestvollzug gestaltet sich nach Massgabe von § 48 VO PolG. Die maximale Arrestdauer beträgt 7 Tage. 2013 wurden 7 Arreste, 2014 kein einziger verfügt. Arretierte Personen dürfen gestützt auf § 48 Abs. 1 und 2 VO PolG nur alle 3 Tage, erstmals am fünften Tag des Arrests, den Spazierhof benutzen und erhalten mit Ausnahme der Bibel keine Lektüre. Gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat jede Person grundsätzlich ab Beginn des Freiheitsentzuges Anspruch auf Bewegung im Freien von täglich mindestens einer halben Stunde, wenn möglich von einer Stunde. Der Spaziergang darf nur aus Sicherheitsgründen oder bei schweren disziplinarischen Vergehen eingeschränkt werden.<sup>23</sup> **Die Kommission empfiehlt, die restriktiven Regelungen zu überprüfen und den arretierten Personen vom ersten Arresttag an einen Spaziergang von mindestens einer Stunde sowie Zugang zu weiterer Lektüre zu gewähren.**
29. Gestützt auf § 24 f. der VO PolG können inhaftierte Personen bei erheblicher Selbst- oder Fremdgefährdung, sowie bei erhöhter Fluchtgefahr in die Beruhigungszelle eingewiesen werden. 2013 wurden 98 Einweisungen in die Beruhigungszelle verfügt, 2014 waren es 82. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer beschränkte sich in den von der Kommission überprüften Verfügungen auf 4 bis 6 Stunden. Als nicht unbedenklich stuft die Kommission die Praxis ein, wonach agitierte Personen in Einzelfällen zum Selbstschutz bis zum Eintreffen des Arztes an den Bettrand gefesselt werden. **Die Kommission empfiehlt, in Anlehnung an das CPT<sup>24</sup>, von dieser Fesselungsmethode, wenn immer möglich, abzusehen und für den Umgang mit besonders agitierten Personen eine Weisung zu erlassen.**

#### f. Medizinische Versorgung

30. Beim Eintritt ins Polizeigefängnis wurde nach früherer Praxis beim Eintritt keine Abklärung des Gesundheitszustandes durchgeführt. Zudem verfügt das Polizeigefängnis über keinen hausinternen Gesundheitsdienst. Es besteht für die medizinische Grundversorgung eine Leistungsvereinbarung mit dem Universitätsspital Zürich, wonach die ärztliche Verpflegung auf Anfrage des Gefängnisdienstes täglich gewährleistet ist (USZ).<sup>25</sup> Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs

<sup>22</sup> Diese Zellen wurden nach dem Besuch und Empfehlungen des CPT [vgl. CPT/Inf (2008) 33, zit. *Le CPT recommande que les cellules 252, 253 et 254 situées au sous-sol ne soient plus utilisées pour le placement de détenus agités ou violents.*], mit Pinkfarbe gestrichen, da diese eine beruhigende - jedoch wissenschaftlich nicht belegte - Wirkung haben soll.

<sup>23</sup> BGE 118 Ia 64 E. 3k S. 82 und BGE 118 Ia 64, Erw.3.c./k./t.

<sup>24</sup> Diese Praxis wurde bereits vom CPT anlässlich seines Besuches im Jahr 2011 gerügt. Vgl. hierzu CPT/Inf (2012) 26, Ziff. 31.

<sup>25</sup> Vgl. hierzu Standard Minimum Rules Ziff. 24.2 sowie auch Europäische Strafvollzugsgrundsätze Ziff. 42.1, wonach alle Gefangenen, nach der Aufnahme und so bald wie möglich dem zuständigen Pflegepersonal oder einem Arzt vorzustellen bzw. bei Bedarf medizinisch zu untersuchen sind.



zur Kenntnis, dass im Verhafterapport eine neue Rubrik „Medizinische Angaben“ mit vier Fragen zum Gesundheitszustand von arretierten Personen eingefügt wurde. Die medizinischen Angaben dienen der Abklärung, ob die inhaftierte Person einen Arzt benötigt, ob sie in ärztlicher, respektive psychiatrischer Behandlung ist, Verletzungen hat und Medikamente benötigt. Bei akuten gesundheitlichen Problemen wird der Notfallarzt von den verhaftenden Polizeibeamten beigezogen, welcher die Hafterstehungsfähigkeit überprüft. Im Polizeigefängnis wird der Arzt für eine Untersuchung zugezogen, wenn die inhaftierte Person dies wünscht, oder wenn der zuständige Gefängnisdienst dies auch, gestützt auf die im Verhafterapport gemachten Angaben, für notwendig hält. Die Kommission begrüsst die im Verhafterapport neu geschaffene Rubrik „Medizinische Angaben“.

31. Die Arztvisiten finden im Polizeigefängnis in der Regel in den Zellen statt. Handelt es sich um eine doppelt belegte Zelle, so verlässt der andere Insasse diese in heiklen Fällen für die Dauer der Konsultation. **Die Kommission empfiehlt, Arztvisiten nicht in der Zelle durchzuführen, sondern das hierfür eingerichtete separate Untersuchungszimmer zu benützen.** Die psychiatrische Versorgung ist durch einen Psychiater des USZ sichergestellt, der auf Abruf verfügbar ist. Die Beurteilung einer allfälligen Suizidalität findet im Rahmen der Prüfung der Hafterstehungsfähigkeit statt, oder aber auf Anfrage des Gefängnispersonals, wenn dieses bei einer inhaftierten Person ein auffälliges Verhalten feststellt.<sup>26</sup> Laut Angaben des Psychiaters werden Personen bei psychotischen Erregungszuständen in eine psychiatrische Klinik verlegt.
32. Die Delegation stellte in ihren Gesprächen fest, dass Personen aufgrund des Inhaftierungsschocks und der restriktiven Haftbedingungen einem erhöhten Suizidrisiko ausgesetzt sind. Das Polizeigefängnis verzeichnete im Jahr 2013 3 Suizidversuche sowie 1 Suizid. 2014 waren es 2 Suizide und 5 Suizidversuche. Die Kommission stellte anlässlich des Feedbackgesprächs fest, dass dieser Problematik nun grosses Gewicht beigemessen wird und unter Mitwirkung von Fachpersonen der Kantonspolizei Zürich, der Psychiatrie des Universitätsspitals Zürich und des Instituts für Rechtsmedizin des Kantons Zürich ein neues Konzept zur „Suizidprävention in den Einschliessräumen der Kantonspolizei Zürich“ entwickelt wurde, und dieses seit Juni 2015 umgesetzt wird. Durch bauliche und organisatorische Massnahmen sollen auf diese Weise Suizidversuche verhindert werden. Die Kommission begrüsst diese Änderungen.

#### **g. Informationen an die Insassen**

33. Im Gespräch mit den inhaftierten Personen stellte die Kommission fest, dass viele nur mangelhaft über den Grund sowie die (mögliche) Dauer ihres Aufenthaltes im Polizeigefängnis informiert worden waren. Den befragten Personen wurden beim Eintritt keine Unterlagen abgegeben. Auch den Akten konnte hierzu nichts entnommen werden. Die einzige Information scheint im Rahmen der Festnahme durch die Polizei zu erfolgen, bei der die Personen – jedoch nicht systematisch – allgemeine Informationen mündlich und/oder schriftlich betreffend ihre Rechte und Pflichten sowie ihres Verhaftungsgrundes erhielten. Fremdsprachige Personen wurden teilweise nicht informiert.

---

<sup>26</sup> Vgl. hierzu SMR, Ziff. 24.2, wonach die medizinische Pflegefachperson jede verhaltensauffällige Person der Direktion zu melden hat.



Auch im Polizeigefängnis wirken sich die als mangelhaft zu bezeichnenden Sprachkenntnisse des Personals, namentlich in Französisch und Italienisch, im Einzelfall hindernd aus und erschweren die Kommunikation. **Die Kommission empfahl, beim Eintritt systematisch Unterlagen mit den wichtigsten Informationen abzugeben und sicherzustellen, dass diese verstanden werden können, allenfalls unterstützt durch Piktogramme. Anlässlich des Feedbackgesprächs wurde der Delegation ein neu konzipiertes Informationsblatt in Form von Piktogrammen vorgestellt, welches die wesentlichen Informationen zum Haftregime enthält. Die Kommission begrüsst diese Neuerung.**

34. Anlässlich des Feedbackgesprächs diskutierte die Delegation mit der Leitung des PolG und wies darauf hin, bei der Anstellung von Personal auf die notwendigen Fremdsprachenkenntnisse zu achten. Gemäss Leitung wird dies durch die Rekrutierungspolitik und durch ein Angebot an Sprachkursen für das Personal bereits umgesetzt.

#### **h. Kontakte mit der Aussenwelt**

35. Das Polizeigefängnis verfügt im PROPOG und in der Kaserne je über zwei kleine, eher düster wirkende Besucherzimmer, welche durch eine Wand mit integrierter Trennscheibe in zwei Bereiche unterteilt sind. Besuche von Angehörigen werden unabhängig vom Haftregime immer mit Trennscheibe durchgeführt. Im grösseren Bereich können Unterredungen mit dem Anwalt ohne Trennscheibe geführt werden. Nach Massgabe von § 38 der internen Hausordnung können die inhaftierten Personen nur mit Zustimmung der für sie zuständigen Stelle Besuch empfangen. Besuche sind grundsätzlich von Montag bis Samstag möglich und werden beaufsichtigt. Das Führen von Telefonaten ist nur mit Sonderbewilligung der Verfahrensleitung erlaubt. Den inhaftierten Personen wird zudem Schreibmaterial für das Verfassen von Briefen zur Verfügung gestellt. **Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, den Empfang von Besuchen, insbesondere bei Jugendlichen und Personen, die aufgrund einer ausländerrechtlichen Zwangsmassnahme festgehalten werden, auch ohne Trennscheibe zu ermöglichen.**
36. Einzelne der befragten Personen betonten, dass sie keinen Anwalt kontaktieren konnten, wobei der Grund hierfür nicht eruiert werden konnte. Die Kommission konnte gestützt auf die von ihr überprüften Akten nicht abschliessend beantworten, ob der Zugang zu einem Anwalt sichergestellt ist. Die Delegation verweist in diesem Zusammenhang auf Art. 159 Abs. 2 StPO, wonach eine vorläufig festgenommene Person mit der Verteidigung frei und ohne inhaltliche Kontrolle verkehren kann. Im Gespräch mit den inhaftierten Personen stellte sich zudem heraus, dass keine der anwesenden Personen die Angehörigen direkt benachrichtigen konnte bzw. nicht wussten, ob die gestützt auf Art. 214 Abs. 1 StPO vorgesehene Benachrichtigung der Angehörigen durch die Strafbehörde erfolgt war. Auch zu dieser Frage konnte die Kommission gestützt auf die von ihr überprüften Akten nicht eruieren, ob eine solche Kontaktaufnahme erfolgt war.



#### i. Polizeitransporte

37. Das Polizeigefängnis verfügt über einen eigenen Transportdienst. Transporte werden auf der Grundlage eines Fahrauftrags ausgeführt, auf welchem auch vermerkt ist, wie die betreffende Person gefesselt werden soll. Bei Transporten bis zu einer Stunde werden die Hände der Betroffenen auf dem Rücken gefesselt, bei Frauen und Spitalvorführungen in der Regel vorne, wobei teilweise noch Fussfesseln angebracht werden. Vor der Abfahrt wird jeweils ein Toilettengang ermöglicht. Weitere Toilettengänge während der Fahrt sind jeweils bei Polizeistützpunkten möglich. Die längsten Transporte erfolgen über die Strecke Zürich-Genf. In diesen Fällen sollten den Personen Getränke und evtl. eine Verpflegung angeboten werden. **Die Kommission empfiehlt, von einer Fesselung der Hände auf dem Rücken während des Transports abzusehen, sofern dies die Sicherheitslage zulässt.**

#### j. Zusammenfassung

38. Die Kommission stufte die materiellen Haftbedingungen im Polizeigefängnis trotz der kurzen Aufenthaltsdauer als problematisch ein. Sie ist zudem der Ansicht, dass das Polizeigefängnis aufgrund der materiellen Haftbedingungen und des restriktiven Haftregimes für die Unterbringung von Jugendlichen ungeeignet ist. Die von einer ausländerrechtlichen Zwangsmassnahme betroffenen Personen sollten nach Meinung der Kommission nur in Einrichtungen untergebracht werden, in denen ein abweichend freieres Haftregime möglich ist. Im Gegenzug begrüsst die Kommission die von der Leitung des Polizeigefängnisses zwischenzeitlich in die Wege geleiteten Massnahmen, namentlich die Ausarbeitung und Umsetzung des Konzepts zur Suizidprävention im Polizeigefängnis.

Für die Kommission:

Jean-Pierre Restellini, Präsident der NKVF