



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern



Jacqueline Fehr
Regierungsrätin

Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Sachbearbeiterin: lic. iur. Susanna Stähelin, RA
StV Generalsekretärin
Direktwahl 043 259 25 54
susanna.staehelin@ji.zh.ch

Referenz: 2016/29/ST

An die
Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
NKVF
Bundesrain 20
3003 Bern

EINGEGANGEN 25. Okt. 2016

20. Oktober 2016

**Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
über ihren Nachfolgebesuch in der Abteilung für ausländerrechtliche
Administrativhaft im Flughafengefängnis**

Sehr geehrter Herr Präsident

Wir nehmen Bezug auf Ihre Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit vom 18. August 2016 und äussern uns nachstehend zum Bericht der NKVF vom 27. Juli 2016 über deren Nachfolgebesuch vom 14. April 2016 in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft im Flughafengefängnis Zürich.

Gerne nehmen wir vorab zur Kenntnis, dass die Delegation von der Gefängnisleitung freundlich und offen empfangen wurde und ihr während der gesamten Visite zahlreiche Mitarbeitende aller Stufen und Bereiche jederzeit kompetent und freundlich zur Verfügung standen sowie dass alle Fragen ausführlich beantwortet und die gewünschten Unterlagen zur Verfügung gestellt wurden (Ziffer 6). Des Weiteren nehmen wir Kenntnis davon, dass der Delegation während ihres Nachfolgebesuches weder Behauptungen noch Informationen betreffend Misshandlungen oder schlechter Behandlung der inhaftierten Personen durch das Personal zugetragen wurde, dem Personal gegenteils eine respektvolle Behandlung attestiert wurde (Ziffer 10).

Zu Ziffer 11 (Körperliche Durchsuchung)

Die berechtigte Kritik der NKVF am Vorgehen im konkreten Fall wurde seitens der Verantwortlichen zur Kenntnis genommen und zugesichert, dass das für die Eintrittsuntersuchungen zuständige Personal zwischenzeitlich diesbezüglich nochmals einlässlich instruiert und geschult worden ist.



Zu Ziffer 14 (Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur, Unterbringung in Arrestzellen)

Grundsätzlich werden vom Psychiatrisch-Psychologischen Dienst (PPD), der für die Gefängnispsychiatrie in allen Vollzugseinrichtungen des Amtes für Justizvollzug zuständig ist, alle inhaftierten Personen, bei denen eine akute stationäre psychiatrische Behandlungsbedürftigkeit besteht (z.B. wenn bei einer Person eine akute Suizidalität festgestellt wird) in eine geeignete psychiatrische Klinik eingewiesen. Das Vorgehen entspricht in diesem Sinne der Empfehlung der NKVF. In dringenden Fällen wird eine Überweisung in eine geeignete psychiatrische Einrichtung nicht nur erwogen, sondern durchgeführt. Akut suizidgefährdete Personen werden in aller Regel demnach nicht in Arrestzellen untergebracht, da auch diesbezüglich die Haltung der NKVF, dass dies keine angemessene Unterbringung darstellt, geteilt wird.

Schwierigkeiten ergeben sich hingegen bei Personen, bei denen die zunehmende Entwicklung einer psychischen Krise oder eine fortschreitende Zunahme psychopathologischer Symptome besteht, ohne dass aber eine akute stationäre psychiatrische Behandlungsbedürftigkeit indiziert ist. In vielen Fällen ist die ambulante psychiatrische Versorgung im Haftsetting, wie sie vom PPD durchgeführt werden kann, ausreichend und eine akute stationäre Behandlungsbedürftigkeit entwickelt sich nicht. Jedoch ist bei derartigen Krisen zuweilen eine erhöhte Eigen- oder Fremdgefährdung nicht auszuschliessen. Die Einweisung in eine psychiatrische Klinik ist allerdings nur möglich, wenn eine zwingende Indikation für eine stationäre Behandlung besteht. Dies in erster Linie deswegen, da die Kliniken sich in aller Regel weigern, inhaftierte Personen ohne eine dringende Indikation aufzunehmen. Die Unterbringung in einer Arrestzelle von Personen, bei denen eine psychische Destabilisierung ohne akute stationäre Behandlungsbedürftigkeit besteht, kann aufgrund der vorgenannten Situationen also nicht immer vermieden werden.

Ferner kommt es immer wieder vor, dass von den Kliniken Personen im Status der Ausschaffungshaft trotz fortbestehender akuter Suizidalität ins Flughafengefängnis zurückgeschickt werden. Dies mit der Begründung, es handle sich um eine rein manipulative-reaktive Suizidalität um die Ausschaffung zu verhindern. Für diese Situation deklarieren sich die Kliniken als „nicht zuständig“. Auch in solchen Fällen kann es deshalb - mangels anderer sicherer bzw. geeigneter Unterbringungsmöglichkeit innerhalb des Gefängnisses – zu einer temporären Einweisung in eine Arrestzelle kommen. Dies einerseits zur Sicherheit und zum Schutz der inhaftierten Person, andererseits aber auch zur Sicherheit und zur Entlastung des Personals. Die inhaftierte Person wird in jedem Fall beim nächsten Visiten-Termin konsultiert und die Suizidalität neu beurteilt. Der Gesundheitsdienst des Flughafengefängnisses dokumentiert eine solch temporäre Platzierung jeweils durch die Erstellung eines Rapportes.

Anlässlich der bevorstehenden Gross-Sanierung des Flughafengefängnisses (2017/18) ist u.a. geplant, pro Stockwerk jeweils zwei „vandalensichere“ Zellen zu erstellen. Ob



diese dannzumal jedoch so eingerichtet werden können, dass sie – analog einer Arrestzelle - als „suizidsicher“ zu betrachten sind, kann an dieser Stelle noch nicht beantwortet werden. Wir weisen darüber hinaus darauf hin, dass im Gefängnis Limmattal eine Abteilung zur Krisenintervention geplant ist, die zwar in erster Linie zur Entlastung der Untersuchungsgefängnisse und somit zur Aufnahme von psychisch hochauffälligen Untersuchungsgefangenen dient, aber je nach Konstellation und Verfügbarkeit auch Inhaftierten der Vollzugseinrichtungen Zürich (Strafvollzug, Ausschaffungshaft) offen stehen soll.

Zu Ziffer 15 (Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur, Kopfkissen und Liegeunterlagen)

Die Kritik wird zur Kenntnis genommen und es wird aktuell versucht, geeignete Kopfkissen zu finden.

Zu Ziffer 17 (Haftregime, Umgang mit Minderjährigen)

Die von der NKVF im Zusammenhang mit dem Umgang mit Minderjährigen gemachten Anregungen werden in der Praxis bereits heute weitgehend umgesetzt. So können sich die Jugendlichen täglich eineinhalb bis drei Stunden an der frischen Luft aufhalten, sie erhalten an fünf Tagen pro Woche eine Arbeit oder Beschäftigung zugewiesen und die Zellenöffnungszeiten betragen an mindestens vier Tagen pro Woche mehr als acht, an den restlichen Tagen mindestens vier Stunden. Die einschlägige interne Richtlinie „Unterbringung von Kindern & Minderjährigen im FHG/FG2“ soll entsprechend angepasst werden“ (vgl. Beilage, mit vorgesehenen Ergänzungen in Rot).

Zu Ziffer 18 (Disziplinarregime, Dauer des Arrests)

Wir nehmen die Feststellungen der NKVF zur Kenntnis, wonach die überprüften Disziplinarverfügungen gut begründet und soweit ersichtlich auch verhältnismässig waren. Ebenso nehmen wir erneut zur Kenntnis, dass die NKVF „aus grundsätzlichen Erwägungen“ der Ansicht ist, dass die Dauer des Arrests gesetzlich auf maximal 14 Tage beschränkt sein sollte. Vor dem Hintergrund, dass seitens der NKVF ebenso festgestellt wurde, dass im Jahr 2015 keine der verfügbaren Disziplinarsanktionen die Dauer von 15 Tagen überschritten hat, obwohl die geltende gesetzliche Grundlage in § 23c Abs. 1 lit. i des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (StJVG; LS 331) eine maximale Arrestdauer von 20 Tagen vorsieht, halten wir die Kritik für nicht nachvollziehbar und sehen wir nach wie vor keinen Anlass, die Bestimmung von § 23c Abs. 1 lit. i StJVG anzupassen.



Zu Ziffer 19 (Disziplinarregime, Zeitpunkt der Verfügung, Differenzierung und Register)

Die Kritik ist grundsätzlich berechtigt und nachvollziehbar. Im Bereich der Disziplinarsanktionen haben die Verantwortlichen des Flughafengefängnisses ihre Praxis seit Juli 2016 entsprechend geändert. Seither werden sämtliche Unterbringungen in der Arrestzelle, die aus disziplinarischen Gründen angeordnet werden, vom ersten Tag an schriftlich dokumentiert durch einen Rapport, eine Anhörung zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs sowie eine Disziplinarverfügung (§ 164 der Justizvollzugsverordnung [JVV; LS 331.1]).

Anders verhält es sich mit den psychiatrisch angeordneten Unterbringungen in der Arrestzelle, die als Schutz- und Sicherheitsmassnahme zu betrachten sind (vgl. dazu die Ausführungen zu Ziffer 14.). Hier erstellt der Gesundheitsdienst des Flughafengefängnisses lediglich einen schriftlichen Rapport. Wir nehmen die Empfehlung der NKVF betreffend klarer Trennung von Disziplinarmaßnahmen einerseits und Schutz- bzw. Sicherheitsmassnahmen andererseits zur Kenntnis und werden dies mit den Verantwortlichen des Flughafengefängnisses und dem PPD näher prüfen.

Zu Ziffer 20 (Haftregime im Arrest)

Es trifft nicht zu, dass im Flughafengefängnis den Inhaftierten in der Arrestzelle nur religiöse Texte abgegeben würden. Dies wurde von den Kommissionmitgliedern der NKVF möglicherweise missverstanden. Auf Wunsch der inhaftierten Person werden in Nachachtung von § 161 Abs. 2 JVV sowohl Bücher als auch Zeitschriften sowie auch Tageszeitungen abgegeben.

Das Konzept des strikten Rauchverbotes für Inhaftierte im Arrest mag tatsächlich als eine übermässige Restriktion erscheinen. Nun hat sich dieses Konzept aber seit zwei Jahren ausgezeichnet bewährt. Die durch die Nikotinsucht bedingten, mitunter aggressiven Reaktionen seitens der Inhaftierten sind deutlich geringer als in früheren Jahren, als während der täglichen einstündigen Spazierzeit das Rauchen von (einigen wenigen) Zigaretten noch gestattet wurde. Wir möchten deshalb bis auf Weiteres gerne an diesem Konzept festhalten.

Zu Ziffer 21 (Schutz- und Sicherheitsmassnahmen)

Wir verweisen zu dieser Thematik vorab auf unsere Ausführungen zu den Ziffern 14 und 19. In dem von der Kommission beschriebenen Fall wurde keine Disziplinarverfügung erstellt, weil die beschriebene „tätliche Handlung“ im Nachhinein als Folge einer psychischen Erkrankung des betreffenden Inhaftierten gewertet wurde. Da im konkreten Fall somit von einer gewissen „Schuldunfähigkeit“ auszugehen war, wurde in Anwendung von § 165 Abs. 1 JVV in der Folge keine Disziplinarsanktion ausgesprochen.



Die betreffende inhaftierte Person verhielt sich zu Beginn der Inhaftierung im Flughafengefängnis aggressiv, was zur Unterbringung in der Arrestzelle und zur psychiatrischen Beurteilung führte. Dabei wurden deutliche psychische Auffälligkeiten festgestellt. Es konnte zunächst aber nicht geklärt werden, ob diese einer psychischen Störung oder lediglich unkooperativem Verhalten zuzuordnen waren. Erst nach einigen Tagen der Beobachtung war klar, dass es sich um eine psychische Störung handelte. Die Mitarbeiter des PPD planten daher die Einweisung in eine psychiatrische Klinik, wurden aber vom Flughafengefängnis darüber informiert, dass sich eine Verlegung in einen anderen Kanton abzeichnen würde. In der Folge sah man – mehr aus technischen Gründen - von der Klinikeinweisung ab, was seitens der Verantwortlichen des PPD angesichts der medizinischen Indikation für eine Hospitalisation als nicht angemessen beurteilt und bedauert wird. Weshalb in der Dokumentation des Flughafengefängnisses vermerkt wurde, dass der Verbleib in der Arrestzelle aufgrund von „nicht kooperativem Verhalten“ verlängert werde, lässt sich nicht rekonstruieren; vielmehr erfolgte dies, da wegen der psychopathologischen Symptome von einer erhöhten Selbst- und Fremdgefährdung auszugehen war.

Die Empfehlung der NKVF, sämtliche Anordnungen von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen gemäss den gesetzlichen Grundlagen ordentlich zu verfügen, halten wir für durchaus prüfenswert und werden dies mit den Verantwortlichen des Flughafengefängnisses und dem PPD klären.

Zu Ziffer 22 (Information an die inhaftierten Personen)

Das hier erwähnte neue Merkblatt wird nun seit bereits mehreren Monaten abgegeben, und zwar in allen Einrichtungen der Vollzugseinrichtungen Zürich sowie der Untersuchungsgefängnisse Zürich. Dieses Merkblatt mit dem Titel „Das Wichtigste in Kürze“ hält auf einer doppelseitigen A-4-Seite die wichtigsten Regelungen im Vollzugsalltag fest und deckt die diesbezüglichen Bedürfnisse der inhaftierten Personen nach Auffassung der Verantwortlichen ausreichend ab. Schon die Vorversion, die ab 2004 den Inhaftierten abgegeben wurde, hat diese nie dazu veranlasst zu bemängeln, dass sie sich durch das Merkblatt zu wenig über ihre Rechten und Pflichten informiert fühlten. Das aktuelle Merkblatt existiert in den Sprachen Deutsch, Albanisch, Arabisch, Englisch, Französisch, Italienisch, Portugiesisch, Russisch, Serbisch, Spanisch und Türkisch (vgl. beiliegend die Deutsche Version).

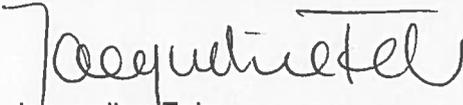
Zu Ziffer 25 (Kontakte mit der Aussenwelt)

Wir haben Verständnis für diese Empfehlung und würden dieser gerne nachkommen, sehen uns aber mit den aktuell vorhandenen personellen Ressourcen ausser Stande, das Angebot von Besuchs-Empfang auch auf das Wochenende auszudehnen.



Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüßen


Jacqueline Fehr

Beilagen:

- Konzept Unterbringung von Kindern & Minderjährigen im FHG/FG2 (Stand Juni 2016, mit vorgenommenen Anpassungen in roter Farbe)
- Vollzugseinrichtungen Zürich – „Das Wichtigste in Kürze“ (deutsche Fassung)



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Amt für Justizvollzug

Vollzugseinrichtungen Zürich
Flughafengefängnis
Abt. Ausschaffungshaft

511

Unterbringung von Kindern & Minderjährigen im FHG/FG2 (Stand Juni 2016)

Definition

Kinder/Minderjährige im FHG/FG2 sind:

- maximal zwei Jahre alt, d.h. ein Tag vor dem zweiten Geburtstag muss das Kind aus-
treten oder
- Jugendliche ab Erreichen des 15. Lebensjahres bis ein Tag vor dem 18. Geburtstag

Grundlagen

UN:

- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedri-
gende Behandlung oder Strafe, Antifolterkonvention
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes

EU:

- Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
- CPT-Standards, Jugendliche, denen die Freiheit entzogen ist

CH:

- Bundesverfassung
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Ausländergesetz, AuG
- Bundesbeschluss vom 26. September 2014

ZH:

- Justizvollzugsgesetz
- Justizvollzugsverordnung
- Hausordnung Flughafengefängnis

Grundsätze FG2

1. Kinder und Jugendliche sind so zu behandeln, dass ihr Aufenthalt im FG2 (so weit
möglich) weder seelische noch psychische Folgen hat.
2. Die Leitung des FG2 unternimmt – in Zusammenarbeit mit der jeweils einweisenden
Behörde - alles, den Aufenthalt im Gefängnis für Mütter mit Kindern sowie für Jugend-
liche so kurz wie möglich zu halten.



Ihre Pflichten

- Sie haben die Pflicht, die Anordnungen des Aufsichtspersonals jederzeit zu befolgen.
- Sie sind verpflichtet, sich an die in der Zelle angeschlagene Tagesordnung zu halten.
- Sie haben die Pflicht auf Ihre Mitinsassen und die Nachbarn unseres Gefängnisses Rücksicht zu nehmen.
- Sie haben die Pflicht, Ihre Zelle und die Gemeinschaftsräume in einem sauberen und ordentlichen Zustand zu halten.
- Sie sind zur regelmässigen Körperpflege verpflichtet.
- Sie sind zur Arbeit verpflichtet, sofern Sie sich im Strafvollzug befinden.

Sanktionen

- Wenn Sie gegen Ihre Pflichten, gegen Bestimmungen der Hausordnung oder gegen die Anweisungen des Aufsichtspersonals verstossen, können verschiedene Sanktionen gegen Sie ergriffen werden.
- Bei leichten und mittleren Verstössen können Ihnen etwa das Fernsehgerät oder andere Vergünstigungen entzogen werden und es erfolgt ein Eintrag in Ihrem Führungsblatt.
- Bei groben Verstössen droht Ihnen eine Verlegung in die Sicherheitszelle bis zu 20 Tagen.

Arbeit und Freizeit

- Nicht immer können wir Ihnen Arbeit anbieten; falls Sie jedoch arbeiten können, erhalten Sie dafür eine Ihren Leistungen angemessene Arbeitsentschädigung. Bei unverscholdeiter Arbeitslosigkeit erhalten Sie ebenfalls eine Entschädigung.
- Ihre Arbeitsentschädigung wird Ihrem Sperr- bzw. Verbrauchskonto gutgeschrieben; der Besitz von Bargeld ist nicht erlaubt.
- Die Freizeitgestaltung kann von Gefängnis zu Gefängnis variieren. Es steht Ihnen jedoch überall ein beschränktes Freizeitangebot (TV, Bücher, Sport, etc.) zur Verfügung.

Verkehr mit der Aussenwelt

- Briefpost ist der Gefängnisleitung unverschlossen abzugeben, es sei denn, es handle sich um Post an Ihren Anwalt oder an eine Amtsstelle.
- Inhaftierte in Untersuchungshaft dürfen nicht telefonieren, Inhaftierte im Strafvollzug nach den Vorgaben der Gefängnisleitung.
- Nach einer Woche Aufenthalt dürfen Sie wöchentlich einen Besuch empfangen; die Besuchsdauer beträgt in der Regel eine Stunde. Der Besuch findet hinter einer Trennscheibe statt.
- Aus der Untersuchungshaft ist kein Urlaub möglich. Inhaftierte im Strafvollzug können unter gewissen Bedingungen Sach- oder Beziehungsurlaube beantragen, wobei allerdings kein Rechtsanspruch auf Urlaub besteht.
- Der Missbrauch des Korrespondenz- und Besuchsrechts sowie Urlaubsmissbrauch können disziplinarisch bestraft werden.

VOLLZUGSEINRICHTUNGEN ZÜRICH

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Bitte beachten Sie, dass die Justizvollzugsordnung und deutschsprachige Hausordnung, welche Ihnen ebenfalls zur Verfügung stehen, viel ausführlicher als dieses Merkblatt sind und die einzelnen Punkte im Detail regeln. Die Justizvollzugsverordnung und die deutschsprachige Hausordnung – und nicht dieses Merkblatt – dienen deshalb als offizielle Rechtsgrundlage für Ihren Freiheitsentzug.