

STELLUNGNAHME DES BUNDESRATES

**ZUM BERICHT DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES
ZUR VERHÜTUNG VON FOLTER UND UNMENSCHLICHER
ODER ERNIEDRIGENDER BEHANDLUNG ODER STRAFE (CPT)
ÜBER DESSEN BESUCH IN DER SCHWEIZ**

VOM 20.-24. OKTOBER 2003

INHALTSVERZEICHNIS

Der Bericht der Schweiz ist so aufgebaut, dass er direkt auf die einschlägigen Ziffern und Littera des CPT-Berichts Bezug nimmt unter Auslassung jener Punkte, die zu keinen Bemerkungen Anlass geben.

II. Während des Besuches gemachte Feststellungen und empfohlene Massnahmen

A. Misshandlung

8. Empfehlung

B. Zwangsweise Rückführung von Ausländern auf dem Luftweg

15. Erlaubte Zwangsmittel

16. (Abs. 2 und 3) Vorbereitung der Rückführungen

17. Medizinische Fragen

18. Medizinische Fragen (Fortsetzung)

19. Empfehlungen

20. Auskunftersuchen

23. Empfehlungen

C. Folgebesuch des Gefängnisses Nr. 2 im internationalen Flughafen Zürich

26. Belegungsquote

28. Lektüre

29. Isolation aus Sicherheitsgründen

31. Medizinische Versorgung

D. Folgebesuch in der Transitzone des internationalen Flughafens Zürich

33. Aufenthalt im Freien

35 bis 37. Massnahmen

38. Besuche

39. Empfehlungen

E. Andere Fragen

DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

STELLUNGNAHME DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESRATES ZUM BERICHT DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES ZUR VERHÜTUNG VON FOLTER UND UNMENSCHLICHER ODER ERNIEDRIGENDER BEHANDLUNG ODER STRAFE (CPT) ÜBER DESSEN BESUCH IN DER SCHWEIZ VOM 20.-24. OK- TOBER 2003

Der Bundesrat und der Kanton Zürich nehmen im Folgenden Stellung zu den im Bericht des CPT festgehaltenen Empfehlungen, Kommentaren und Informationsbegehren. Diese Stellungnahme gilt als offizieller Bericht, wie ihn der CPT mit Korrespondenz vom 16. März 2004 verlangte.

Der vorliegende Bericht enthält die vollständige Darstellung der Massnahmen, welche für die Umsetzung der Empfehlungen des CPT ergriffen wurden. Der Bundesrat unterbreitet dem CPT ebenfalls die Antworten auf dessen Kommentare und Informationsbegehren. **Der CPT wird feststellen können, dass einige der anlässlich dieses Besuches geäusserten Empfehlungen bereits jetzt umgesetzt worden sind.**

Der Bundesrat nimmt mit Genugtuung von der guten Zusammenarbeit Kenntnis, der bei diesem Besuch herrschte. Er stellt mit Befriedigung fest, dass die Delegation von Seiten der Inhaftierten keine Meldungen von Misshandlungen durch das Personal des Gefängnisses Nr. 2 erhielt und dass keine Behauptungen dieser Art seitens der zurückgehaltenen Ausländer im Zentrum für zurückgewiesene Passagiere („INAD“) oder in den für die Asylbewerber bestimmten Räumlichkeiten durch das Überwachungspersonal vorlagen. Es haben sich im Gegenteil viele Inhaftierte, „INAD“ sowie Asylbewerber, vorteilhaft zu der Art der Behandlung durch das Personal geäussert. Der Bundesrat hat ebenfalls Kenntnis genommen von der vom CPT positiv vermerkten Feststellung bezüglich der von den Schweizer Behörden getroffenen Massnahmen zur differenzierten Information der auszuschaffenden Personen. Er stellt des Weiteren fest, dass der CPT die Errichtung des Dienstes Swiss REPAT, welcher sich mit verschiedenen wichtigen Aufgaben im Bereich der Ausschaffung befasst, begrüsst. Die Delegation des CPT hat die von der interkantonalen Arbeitsgruppe „Passagier 2“ geleistete aufwändige Arbeit und die Richtlinien als deren Ergebnis zur Kenntnis genommen. Der Bundesrat möchte die gute Zusammenarbeit, die zwischen den Mitgliedern des CPT und den Schweizer Behörden in dieser Angelegenheit herrschte, herzlich verdanken.

Der Bundesrat ist für die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen, die sich für die Schweiz aus der europäischen Anti-Folterkonvention ergeben, verantwortlich, und zeichnet auch für den vorliegenden Bericht. Betreffen Empfehlungen, Kommentare und Informationsbegehren ausschliesslich den Kanton Zürich, wurden soweit möglich dessen detaillierte Stellungnahme im Wortlaut in den vorliegenden Bericht integriert. Dasselbe gilt für die Stellungnahmen der verschiedenen, direkt vom Besuch betroffenen Behörden (Bundesämter).

II. WÄHREND DES BESUCHES GEMACHTE FESTSTELLUNGEN UND EMPFOHLENE MASSNAHMEN

A. Misshandlung

8. Empfehlung

Der CPT empfiehlt den Schweizer Behörden, die Polizeibeamten daran zu erinnern,

- dass sie strengstens die Rechte der Ausländer, welche sich in ihrem Gewahrsam befinden, zu respektieren haben;
- dass der Vorwurf von Misshandlung solcher Personen Gegenstand von entsprechenden Untersuchungen sein wird;
- und dass diese gegebenenfalls mit strengen Sanktionen geahndet werden.

Der Bundesrat wird diese Empfehlung den Kantonen in Form eines Kreisschreibens mitteilen. Er wird auch über die Verbreitung an die von dieser Empfehlung betroffenen Bundesstellen wachen.

B. Zwangswise Rückführung von Ausländern auf dem Luftweg

15. Erlaubte Zwangsmittel

Im unter Ziffer 8 erwähnten Kreisschreiben wird der Bundesrat die Kantone auch über die Empfehlung des CPT unterrichten, wonach im Rahmen der Ausbildung von Polizisten über die Erstickungsgefahr bei Anwendung von Zwangsmassnahmen zwecks Immobilisierung von Personen informiert werden muss.

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Die Zürcher Flughafenpolizei hat für zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg bereits vor dem Inkrafttreten der Vorschriften betreffend zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg keine Handschellen verwendet, wie sie im täglichen Polizeigebrauch zum Einsatz kommen. Seit längerer Zeit werden die Handgelenke mit gepolsterten Armbändern geschützt und die Unterarme gegeneinander parallel mit reissfesten Plastikbändern zusammengebunden. Diese Technik erlaubt der zurückzuführenden Person eine angemessene Bewegungsfreiheit (z. B. beim Verpflegen) und schützt sie vor Hautabschürfungen und Druckschmerzen.

16. (Abs. 2 und 3) Vorbereitung der Rückführungen

Die Empfehlungen des CPT, wonach die Richtlinien einer Überarbeitung unterzogen werden sollen, sind durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) an das Expertenkomitee „Rückkehr und Durchführung der Rückweisungen“ weitergeleitet worden. Dieses Komitee hat sich bereits mit der Überarbeitung auseinandergesetzt und wird demnächst seinen Bericht der KKJPD vorlegen.

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Mit jeder ausländischen Person, die unser Land mangels Aufenthaltsberechtigung verlassen muss, wird im Sinne der Entscheideröffnung und einer allfälligen Stellungnahme von der zuständigen Behörde ein Vorbereitungsgespräch geführt. Alsdann ist es jeder Person freigestellt, unser Land selbständig und ohne Zwang zu verlassen. Personen, die eine unbegleitete Rückführung auf dem Luftweg durch Renitenz und/oder physischen Widerstand verhindern, werden in der Regel in Ausschaffungshaft gesetzt. Bleibt ein zweites Vorbereitungsgespräch für einen (begleiteten) Versuch erfolglos oder wird dieser von der rückzuführenden Person erneut verhindert, ist es unumgänglich, einen Sonderflug zu chartern. Gibt sich die betroffene Person weiterhin uneinsichtig und unkooperativ, ist es aus Sicht des Zwangsvollzugs unzweckmässig, in einem weiteren Gespräch über den Ablauf und den Zeitpunkt des bevorstehenden Sonderfluges einzugehen. Diese Praxis hat sich gerade im Hinblick auf Selbstverstümmelungen sehr gut bewährt.

17. Medizinische Fragen

Nach dem Besuch des CPT hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) die Expertenkommission „Rückkehr und Durchführung der Rückweisungen“ beauftragt, namentlich die Frage der medizinischen Behandlung zu überprüfen. Es ist, auch wenn das Erfordernis einer medizinischen Indikation als notwendige Vorbedingung der medizinischen Behandlung unbestritten ist, die Frage zu prüfen, ob eine Revision des Artikels 13 der Richtlinien notwendig ist oder ob der Text der Bestimmung im vom CPT wie auch von der KKJPD gewünschten Sinne interpretiert werden darf.

18. Medizinische Fragen (Fortsetzung)

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Die Delegation des CPT hatte beim Fachdienst Grenzkontrolle der Flughafenpolizei Gelegenheit in beliebige Dossiers von zwangsweisen Rückführungen (Level 4) Einsicht zu nehmen. In mindestens einem Dossier will sie Hinweise gefunden haben, wonach Injektionen von Beruhigungsmitteln verabreicht worden sein sollen. Dieser Vorwurf ist aus unserer Sicht nicht substantiiert und erstaunt umso mehr, als die betroffene Behörde vor Ort dazu nicht Stellung nehmen konnte.

19. Empfehlungen

Der CPT empfiehlt für alle Rückführungen, bei denen eine medizinische Begleitung vorgesehen ist, die Führung eines vertraulichen medizinischen Dossiers, dies unter Berücksichtigung der oben vermerkten Kommentare. Dieses Dossier sollte nach vollzogener Rückführung von einer geeigneten medizinischen Behörde aufbewahrt werden. Der Ausschuss empfiehlt ausserdem, dass die Richtlinien überprüft werden, damit diese ausdrücklich die Kriterien der medizinischen Indikationen für eine mögliche Benutzung von Beruhigungs- oder Schlafmitteln bei der Durchführung der zwangsweisen Rückführung berücksichtigen.

Stellungnahme der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich

Muss eine ausländische Person zwangsweise und begleitet auf dem Luftweg zurückgeführt werden, ist die Vollzugsbehörde verpflichtet, über den Verlauf der Rückführung ein Protokoll (LOG) zu führen. Dieses beginnt bei den Vorbereitungsarbeiten und endet nach Übergabe der betroffenen Person im Zielstaat. Zur Vorbereitung gehört auch die Beurteilung des Gesundheitszustandes der betroffenen Person. Bestehen diesbezüglich keine Auffälligkeiten oder ist eine medizinische Abklärung notwendig, wird dies im LOG dokumentiert. Medizinische Massnahmen finden ebenso Eingang im LOG und sind somit jederzeit dokumentiert und nachvollziehbar. Die Erstellung eines vertraulichen medizinischen Dossiers ist somit nicht notwendig und überdies wenig zweckmässig, da die spezifischen Angaben gegebenenfalls beim anordnenden Arzt unter Berücksichtigung des Arztgeheimnisses heute schon erfragt werden können.

20. Auskunftersuchen

Der CPT wünscht über die Resultate der Diskussionen zwischen der KKJPD und der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) informiert zu werden.

Die KKJPD holte sich die Stellungnahme der SAMW zur Äusserung des Expertenkomites ein, dass Artikel 13 der Richtlinien über die zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg in seiner aktuellen Fassung entsprechend den Empfehlungen des CPT interpretiert werden könne. Die SAMW hält in ihrer Antwort vom 5. Mai 2004 fest, dass sie eine Änderung des Artikels 13 der Richtlinie wünsche.

Es ist wichtig anzufügen, dass in Tat und Wahrheit keine grundlegenden Unstimmigkeiten zwischen der KKJPD und der SAMW existieren. Man ist sich darüber einig, dass eine ausdrückliche medizinische Indikation zur Anordnung einer medikamentösen Behandlung erforderlich ist.

23. Empfehlung

Der CPT erhofft sich eindringlich, dass die Empfehlung, jeden Ausländer, dessen Rückführung gescheitert ist, ärztlich zu untersuchen, sobald er sich wieder in Haft befindet, sei dies in den Räumlichkeiten der Polizei, in einer Strafanstalt oder in einem speziell für Ausschaffungshaft eingerichteten Zentrum, eingehalten wird. Sie soll, ohne Verzug und unter Berücksichtigung der Kommentare zu dieser Ziffer bei allen durchgeführten zwangsweisen Rückführungen von Ausländern aus der Schweiz vollzogen werden.

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Wie bereits in unserer Präzisierung zur Abschlusserklärung des CPT vom 24. Oktober 2003 ausgeführt, werden in der Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses (nachfolgend nur noch als Flughafengefängnis bezeichnet) alle Insassen, die nach einem gescheiterten Ausschaffungsversuch dorthin zurückgebracht werden, von der Krankenschwester, d. h. einer medizinischen Fachperson, befragt und je nach dem Ergebnis der Befragung untersucht. Ergeben sich dabei Hinweise auf Verletzungen und dergleichen, erfolgt eine Untersuchung durch den Gefängnisarzt.

Dieses Vorgehen wurde umgehend nach dem Gespräch einer Delegation des CPT mit dem betroffenen Regierungsrat während des Besuches eingeführt.

C. Folgebesuch des Gefängnisses Nr. 2 im internationalen Flughafen Zürich

26. Belegungsquote

Es wäre angezeigt, dass die Zürcher Behörden Massnahmen treffen, damit die Situation der Überbelegung im Gefängnis Nr. 2 nicht ungebührlich andauert.

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Die Direktion der Justiz und des Innern vertritt die Auffassung, dass mit den vorgesehenen und schon mehrfach durchgeführten betrieblichen und personellen Vorkehren eine Belegung des Flughafengefängnisses mit bis zu 130 Personen vertretbar ist und für die Ausschaffungsgefangenen keine Situation schafft, die ihre Rechte und Ansprüche beeinträchtigt.

Wird diese Belegung erreicht, und zeichnet sich ein weiteres Ansteigen der Gefangenenzahl ab, der nicht in Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt mit Entlassungen und Ausschaffungen begegnet werden kann, müssten geeignete Teile anderer Gefängnisse für die separate Unterbringung von Ausschaffungsgefangenen verwendet werden, wobei sich dann das Regime in diesen Abteilungen nach den für das Flughafengefängnis gültigen Bestimmungen zu richten hat. Die Belegung der dafür in Frage kommenden Betriebe erlaubt dieses Vorgehen aber erst dann, wenn die genannte Zahl von 130 Ge-

fangen im Flughafengefängnis erreicht ist. Ausser Betracht fällt dagegen aus finanziellen Gründen die dauernde Bereitstellung weiterer Plätze für Ausschaffungsgefangene.

28. Lektüre

Der CPT empfiehlt den Schweizer Behörden, Massnahmen zu treffen, damit die inhaftierten Personen, die sich im Gefängnis Nr. 2 in Einzelhaft befinden, Zugang zu einem breiteren Leseangebot haben. Gleiche Anordnungen sollten bei den anderen Gefängnissen der Polizei des Kantons Zürich getroffen werden.

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Die Direktion der Gefängnisse des Kantons Zürich hat uns informiert, dass im Flughafengefängnis in Einzelfällen schon verschiedentlich so vorgegangen worden sei, wie es der CPT anregt (Abgabe von Tageszeitungen oder Zeitschriften während der strikten Einzelhaft). Sie ist damit einverstanden, gemäss dem Vorschlag des CPT diese bisher auf Einzelfälle beschränkte Lösung mit einer entsprechenden Weisung generell einzuführen. Berechtigterweise wird aber darauf hingewiesen, dass der Missbrauch (beispielsweise das Verstopfen der Toilette mit der abgegebenen Zeitung) dazu führen würde, dass diese Lockerung beim betroffenen Gefangenen sofort widerrufen würde.

29. Isolation aus Sicherheitsgründen

Der Ausschuss wiederholt seine Empfehlung, nach der die folgenden Grundsätze in die entsprechende kantonale Gesetzgebung integriert werden sollten:

- **der Insasse wird schriftlich über die Gründe der gegen ihn ergriffenen Massnahme und die Anfechtungsmöglichkeiten informiert; (es versteht sich von selbst, dass Einzelheiten ausgeschlossen werden können, welche aus Sicherheitsgründen dem Gefangenen nicht mitgeteilt werden sollten)**
- **der Insasse hat die Möglichkeit, seinen Standpunkt vorzubringen;**
- **der Insasse kann die Massnahme vor einer geeigneten Behörde anfechten.**

Zudem wurde die Verlegung in die Sicherheitszelle nicht in ein besonderes Register des Gefängnisses Nr. 2 eingetragen. Das Gefängnis Nr. 2 sollte verpflichtet werden, alle Verlegungen in die Sicherheitszelle in ein spezifisches Register einzutragen.

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Hier ist einleitend zu bemerken, dass die Äusserungen des CPT im Bericht zum Besuch 2001 zur Weisung geführt haben, dass die vorsorgliche Unterbringung in der Sicherheitszelle zur Vermeidung von Selbst- oder Fremdgefährdung nur 48 Stunden dauern

darf, und dass dann entweder ein formelles Disziplinarverfahren (mit Anhörung und schriftlichem Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung) durchzuführen oder der Betroffene wieder in eine normale Zelle zu verlegen ist.

Den Empfehlungen des CPT im Bericht zum Besuch 2003 wird zusätzlich in dem Sinne entsprochen, dass in den Gefängnissen ein Register eingeführt wird, in dem sämtliche Verlegungen in die Sicherheitszelle mit Angabe von Namen des Gefangenen, Gründen für die Verlegung und deren Mitteilung an den betroffenen Gefangenen sowie Beginn und Ende der Unterbringung in der Sicherheitszelle einzutragen sind.

Da diese Verlegungen aber zur Verhinderung akuter Selbst- oder Fremdgefährdung erfolgen, schliesst ihre Dringlichkeit ein schriftliches Verfahren aus, und es fällt auch ausser Betracht, dass mit dem Vollzug der Ablauf der Rechtsmittelfrist abgewartet wird. Im Hinblick auf die konstante Praxis der zürcherischen Vollzugsbehörden und der Direktion der Justiz und des Innern, dass auch gegen mündliche Anordnungen Rekurs erhoben werden kann, und da bei entsprechendem Begehren auch den in einer Sicherheitszelle untergebrachten Gefangenen Schreibzeug für die Abfassung eines Rekurses abgegeben wird, betrachten wir die vom CPT aufgestellten Anforderungen mit einem Vorgehen im vorstehend dargelegten Sinn als erfüllt.

Es kann angefügt werden, dass jeder Person bei Eintritt in das Gefängnis Nr. 2 ein Exemplar der „Hausordnung für die Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses“ vom 11. Februar 2002 ausgehändigt wird. Das Schriftstück existiert in mehreren Sprachen. In Par. 59 wird darin über die Rechtsmittel aufgeklärt; ein entsprechender Verweis findet sich auch im Inhaltsverzeichnis. Durch die Aushändigung werden die Inhaftierten über ihre Rechte und Pflichten informiert. Es besteht gemäss Par. 57 für den Inhaftierten auch die Möglichkeit, ohne Angabe von Gründen ein persönliches Gespräch mit der Abteilungsleitung beziehungsweise der Gefängnisleitung zu verlangen.

31. Medizinische Versorgung

Der CPT empfiehlt, die unter dieser Ziffer festgestellten zwei Mängel zu beheben.

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Vorerst ist zum einen darauf hinzuweisen, dass Umfang und Inhalt der Krankenakten beim medizinischen Dienst des Flughafengefängnisses primär vom Umfang der ärztlichen und pflegerischen Bemühungen abhängen. Im Hinblick auf die Fachkompetenz von Arzt und Krankenschwester und deren Berufspflichten ist daher davon auszugehen, dass die erforderlichen Akten vorliegen. Eine weitergehende Stellungnahme zu diesem Punkt würde nähere Angaben darüber voraussetzen, welche Akten nach Auffassung des CPT bei den Krankenakten fehlen.

Ebenfalls im Sinne einer Vorbemerkung ist darauf hinzuweisen, dass es keineswegs „an der Tagesordnung“ („chose courante“) ist, dass es im Flughafengefängnis zu Suizidversuchen oder Selbstverstümmelungen kommt. Diese Bemerkung dürfte auf ein Missverständnis zurückgehen. Eigentliche Suizidversuche sind, wie noch ausgeführt wird,

höchst selten, und in den letzten zwei Jahren kam es nur in wenigen Einzelfällen zu Selbstverletzungen. Diese hatten fast ausschliesslich den klaren Zweck, eine vorgesehene Ausschaffung zu verhindern, so dass es zumindest fraglich erscheint, ob einem derart begründeten Vorgehen mit den Mitteln der Psychiatrie überhaupt begegnet werden kann.

Die psychiatrische Betreuung der Insassen auch des Flughafengefängnisses ist Sache des spezialisierten Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes, einer fachärztlich geleiteten Abteilung des Amts für Justizvollzug. Dieser richtet seine Tätigkeit, einschliesslich der laufenden Mitwirkung bei der Aus- und Fortbildung des Gefängnispersonales, insbesondere darauf aus, dass auch das Aufsichtspersonal mögliche psychiatrische Betreuungsbedürfnisse und Anzeichen für Suizidalität erkennt. Es dürfte nicht zuletzt auf diesen Umstand zurückzuführen sein, dass es in all den Jahren seit der Betriebsaufnahme bis heute im Flughafengefängnis zu keinem Suizid gekommen ist. Dafür, dass der direkte und indirekte Einsatz des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes erfolgreich ist, spricht auch der Umstand, dass - abgesehen von den erwähnten Selbstverletzungen zur Verhinderung einer Ausschaffung - auch nur höchst selten Suizidversuche erfolgten, die dank der Aufmerksamkeit des Aufsichtspersonals nie zu tragischen Folgen führten.

D. Folgebesuch in der Transitzone des internationalen Flughafens Zürich

Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Lit. D Folgebesuch in der Transitzone des internationalen Flughafens Zürich INAD Passagiere

Das Ausländerrecht befindet sich zur Zeit in Revision. Das neue Ausländergesetz (AuG) sieht unter anderem eine Formalisierung des bisherigen mündlichen Wegweisungsverfahrens an der Grenze vor. INAD-Passagiere werden künftig, auf Verlangen, eine formelle Verfügung erhalten, gegen welche Beschwerde geführt werden kann.

Passagieren, denen Ein- oder Weiterreise nicht gestattet wird, werden von den zuständigen Grenzorganen formlos an ihren Herkunftsort zurückgewiesen. Bis zu ihrer Abreise werden sie im INAD-Center, das von der Flughafen Zürich AG betrieben wird, auf Kosten der Airline untergebracht. Kann die betroffene Person nicht innerhalb von sieben Tagen weggewiesen werden, muss Ausschaffungshaft angeordnet oder die Einreise bewilligt werden. In der Praxis beträgt die durchschnittliche Verweildauer im Transit ca. 48 Stunden. INAD-Passagiere haben jederzeit Zugang zu medizinischer Versorgung, indem sie beim Betreuungspersonal des INAD-Centers vorstellig werden können. Für die Fürsorge, Betreuung und Beratung steht zudem die Seelsorge des Flughafenpfarramtes, eine vom Schweizerischen Roten Kreuz betriebene Sozial- und Rechtsberatungsstelle sowie das Betreuungspersonal des INAD-Centers zur Verfügung.

Asylsuchende

Asylsuchende, die von den Grenzorganen dem Flughafen-Asylverfahren zugewiesen sind, werden in einer vom Bundesamt für Flüchtlinge bereitgestellten Unterkunft im

Transit untergebracht. Seit Anfang 2004 werden alle Asylsuchenden im Flughafen nach der Verfahrensaufnahme einer präventivmedizinischen Untersuchung (Thorax-Untersuchung) zugeführt. Damit soll sichergestellt werden, dass Tb infizierte Asylsuchende sofort festgestellt und behandelt werden können, da ihr Aufenthalt im Transit in der Regel 10 bis 15 Tage dauert. Auch Asylsuchende haben durch Vermittlung des Betreuungspersonals ungehinderten Zugang zu medizinischer Versorgung. Die Notwendigkeit der Schaffung einer speziellen medizinischen Betreuungsorganisation für INAD-Passagiere und Asylsuchende ist daher nicht ausgewiesen..

33. Aufenthalt im Freien

Der CPT empfiehlt, dass die sich während einer längeren Zeit in der Transitzone des Flughafens zurückbehaltenen „INAD“-Passagiere und Asylbewerber mindestens eine Stunde täglich im Freien aufhalten können. Es sollten geeignete Massnahmen getroffen werden, damit die betroffenen Ausländer ausreichend über diese Möglichkeit informiert werden.

Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge

Auch die Möglichkeiten zum Aufenthalt an der freien Luft ausserhalb der Transitzone sind Sicherheitsregeln unterworfen. Zurzeit ist es leider nicht möglich, solche Ausgänge täglich zu organisieren. Sie finden jedoch jedes Mal dann statt, wenn dies vom Inhaftierten verlangt wird, allerdings hängen Ort und Zeit von der Verfügbarkeit des Sicherheitsdienstes des Flughafens ab.

Zurzeit wird, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden, nach befriedigenderen Lösungen gesucht. Die Einführung ist auf anfangs 2005 geplant. Sowohl „INAD“ als auch Asylsuchenden wird dann die Möglichkeit eines täglichen Aufenthalts im Freien angeboten.

35 bis 37. Massnahmen

Der CPT appelliert an die Bundesbehörden und die kantonalen Behörden, unverzüglich Massnahmen zu treffen um das Nötige zu veranlassen, damit:

- **sämtliche INAD-Passagiere und Asylsuchende bei ihrer Ankunft in der Transitzone medizinisch untersucht werden; die Untersuchung kann von einem Arzt oder von einem qualifizierten Krankenpfleger oder einer qualifizierten Krankenschwester, welche dem Arzt Bericht erstatten, vorgenommen werden;**
- **das INAD-Center und die Asylunterkünfte regelmässig durch einen Krankenpfleger oder eine Krankenschwester besucht werden.**

Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge

Es ist nicht notwendig, dass die Insassen der Räumlichkeiten regelmässig durch Krankenpflegepersonal besucht werden. Die Bewerber haben nämlich jederzeit die Möglichkeit, medizinische Pflege zu verlangen. Auf Anfrage werden sie vom Team des Medical Centers des Flughafens behandelt. Ausserdem wird seit dem 1. Januar 2004 jede Person, die am Flughafen um Asyl bittet, am ersten Aufenthaltstag in der Transitzone vom ärztlichen Dienst des Flughafens einer grenzsanitären Untersuchung unterzogen.

38. Besuche

Der CPT wiederholt seine Empfehlung, wonach besondere Vorkehrungen getroffen werden sollten, damit die im INAD-Center und in den Asylunterkünften zurückgehaltenen Ausländer Besuche erhalten können (inklusive Repräsentanten von Nichtregierungsorganisationen NGO).

Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge

Die sich im INAD-Center und in den Räumlichkeiten für Asylsuchende aufhaltenden Personen dürfen Besuche empfangen. Dieses Recht kann jedoch, gemäss Sicherheitsvorschriften des Flughafens, eingeschränkt werden. Diese Besuche finden auf Anfrage und unter Aufsicht der zuständigen Sicherheitsbehörden statt. Gewährleistet sind Besuche von bevollmächtigten Repräsentanten der Nichtregierungsorganisationen und der Kirchen, welche ihr Mandat im Bereich des Flughafens erfüllen.

39. Empfehlungen

Der CPT empfiehlt, dass die Schweizer Behörden die verschiedenen gegenüber den „INAD“ getroffenen Massnahmen sowie die Rechtsmittel gegen die in Frage gestellten Entscheide schriftlich festhalten und die „INAD“, wenn nötig unter Beizug eines Dolmetschers, darüber informieren.

Bei der Anwendung des Verfahrens für die zurückgewiesenen Passagiere muss gut unterschieden werden, ob diese sich im Asylverfahren befinden (Asyl-INAD) oder nicht (ANAG-INAD).

Personen, die kein Asylgesuch stellen und die Eintrittsbedingungen in die Schweiz nicht erfüllen, können jederzeit gezwungen werden, die Schweiz zu verlassen. Es gibt insbesondere eine Rückflugpflicht seitens der Fluggesellschaft, die sie in die Schweiz gebracht hat (Anhang 9 des Übereinkommens über die internationale Zivilluftfahrt¹). Ist die Rückweisung unmöglich (zum Beispiel bei fehlendem Anschluss oder bei technischen Problemen) kann sich die zurückgehaltene Person vorübergehend in der Transitzone des Flughafens aufhalten, ohne dass dies einen Freiheitsentzug im Sinne von Artikel 31 der Bundesverfassung oder von Artikel 5 der EMRK darstellt (Siehe Botschaft des Bun-

¹ SR 0.748.0.

desrates über das neue Ausländerrecht, BBl 2002 3567). Die Rückkehr erfolgt spätestens nach sieben Tagen. Verweigert eine Person abzureisen oder ist sie minderjährig, betrachten dies die zuständigen kantonalen Behörden im Allgemein als Asylgesuch. Auf sie wird deshalb das Verfahren über Asylbewerber anzuwenden sein (Asyl-INAD).

Gemäss Artikel 12 Absatz 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) und Artikel 17 Absatz 1 der Vollziehungsverordnung des gleichen Gesetzes (ANAV, SR 142.201) kann ein Ausländer, der über keine Bewilligung verfügt, jederzeit und ohne besonderes Verfahren zur Ausreise aus der Schweiz gezwungen werden oder gegebenenfalls abgeschoben werden. Diese Bestimmungen wurden vor kurzer Zeit durch das Bundesgericht auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit hin überprüft (BGE 2P/143/2003 vom 19. Dezember 2003). Aus diesem Entscheid geht hervor, dass diese Bestimmungen eindeutig auf die Ausländer mit illegalem Aufenthalt in der Schweiz anzuwenden sind. Die Behörden können eine Ausschaffung einleiten ohne zuvor einen rekursfähigen Vollstreckungsentscheid fällen zu müssen. Die Abwesenheit eines besonderen Verfahrens muss auf diese illegalen Fälle beschränkt werden, bei denen das Fehlen einer Aufenthaltsbewilligung ebenso wie die Zulässigkeit einer Wegweisung offensichtlich sind und folglich einen schnellen Vollzug rechtfertigen. Sollte ein Zweifel hinsichtlich der Aufenthaltsbewilligung oder der Zulässigkeit der Wegweisung bestehen, muss ein formelles Verfahren angewendet werden, damit der Betroffene in Anwendung des Verfassungsgrundsatzes der Verhältnismässigkeit und des Rechtes auf einen gerechten Prozess (Art. 29 Abs. 1 BV) seine allfälligen Rechte geltend machen kann (BGE 2P/143/2003, Erw. 6.2).

In der Regel sind Personen, denen ausserhalb eines Asylverfahrens am Flughafen die Einreise in die Schweiz verweigert wird, in einer eindeutigen Situation, die eine Anwendung von Artikel 17 Absatz 1 ANAV erlaubt.

Im Entwurf des neuen Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) ist vorgesehen, dass die betroffene Person, nachdem sie in einer ihr verständlichen Sprache (absehbarerweise durch schriftliche Information) über eine formlose Wegweisung informiert worden ist, eine formelle Entscheidung verlangen kann. Es ist vorgesehen, dass die Wegweisung am Flughafen in einem vereinfachten Verfahren erfolgt, wie dies auch an der Grenze oder bei einer Anhaltung nach einem illegalen Aufenthalt in der Schweiz, angewendet wird. Die abgewiesenen Personen haben auch hier die Möglichkeit, eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen, wenn sie mit der Wegweisung nicht einverstanden sind. Um dieses Recht überhaupt geltend machen zu können, muss die abgewiesene Person in einer ihr verständlichen Sprache auf die Folgen der formlosen Wegweisung und die Möglichkeit einer formellen Verfügung aufmerksam gemacht werden. Diese Information kann in Form eines Merkblattes erfolgen (Siehe Art. 64 VE-AuG, BBl 2002 3811 und die betreffende Botschaft des Bundesrates, BBl 2002 3709).

E. Andere Fragen

40. Der CPT wünscht, Informationen über die Entwicklung der Dossiers zur aktualisierten Gesetzgebung des Ausländerrechts, des Asyls und der Zwangsmassnahmen (und namentlich über die Änderungen der rechtlichen Garantien der betroffenen Ausländern – „INAD“ oder Asylbewerber), sowie, sobald verfügbar, eine Kopie des Gesetzesentwurfes über die Zwangsmassnahmen zu erhalten.

Die Revision des Asylgesetzes wurde während der Sondersession im Mai 2004 und der Sommersession vom Juni 2004 vom Nationalrat als Erstrat beraten. Sie wird von der mit der vorgängigen Prüfung beauftragten Kommission vor dem Ständerat behandelt werden².

Das neue Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) wurde vom Nationalrat als Erstrat am 16. Juni 2004 angenommen. Es wird anlässlich einer nächsten Session dem Ständerat zur Prüfung vorgelegt werden³.

Der Gesetzesentwurf über die polizeilichen Zwangsmassnahmen im Bereich des Ausländerrechts und des Transports von Personen, die einer freiheitsbeschränkenden Massnahme unterzogen sind, sollte im Laufe des Herbstes 2004 in die Vernehmlassung geschickt werden. Eine Kopie wird daher dem CPT ab diesen Zeitpunkt zugestellt werden können.

47. Bezüglich des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat⁴ und der Regierung Senegals über die Migration (Transitabkommen), unterzeichnet in Dakar am 8. Januar 2003, wünscht der CPT die Kommentare der Schweizer Behörden zu den im Bericht enthaltenen Stellungnahmen zu erhalten.

Stellungnahme des Bundesamtes für Flüchtlinge

Bezüglich der Fragen die der CPT auf Seite 18 seines Berichtes aufwirft, sind die folgenden Informationen angezeigt. Es trifft zu, dass sowohl der Rahmen wie auch die im Transitabkommen vorgesehenen Mechanismen Neuerungen sind und dass diese als *ultima ratio* anzuwenden sind, wenn die Bemühungen im Bereich der Identifikation und Bestätigung der Nationalität in der Schweiz versagen. Dennoch dürfen die Garantien, zu deren Wahrung sich die Schweiz durch internationale Konventionen, im vorliegenden Fall insbesondere durch das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verpflichtet hat, in keinem Fall durch ein bilaterales Abkommen ausgeschlossen oder missachtet werden. Dies gilt auch für das am 8. Januar 2003 unterzeichnete Transitabkommen mit Senegal.

² Um die Diskussionen in den Einzelheiten zu verfolgen, www.pd.admin.ch/do-asylgesetz.

³ Einzelheiten über die parlamentarischen Beratungen www.parlament.ch/f/do-auslaendergesetz

⁴ Der vorliegende Vertrag findet aufgrund der bilateralen Verträge zwischen der Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein auch auf das Fürstentum Anwendung.

Unbegründet erscheint hier ausserdem die Feststellung, dass diese Garantien durch den Erfolgszwang eines solchen Abkommens gefährdet seien. Die Schweiz sieht in den mit anderen Staaten abgeschlossenen Abkommen regelmässig und ausdrücklich vor (ebenso im vorliegenden Übereinkommen in Art. 18), dass die Menschenrechte geschützt werden. Unser Land geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass die Parteien das Abkommen und die darin enthaltenen Grundsätze nach Treu und Glauben anwenden. Erfüllt eine Vertragspartei, insbesondere unter Verletzung der Menschenrechte, ihre Verpflichtungen nicht, ergreift die Schweiz die erforderlichen Massnahmen, damit diesen Verpflichtungen nachgekommen wird. Im diesem Zusammenhang ist die Aufkündigung des Übereinkommens die letzte Möglichkeit.

Im Weiteren erachten wir die Aussage als ungenau, dass der den betroffenen Personen gebotene Standard der Garantien tiefer gewesen wäre als er diesen Personen im Freiheitsentzug in der Schweiz zuteil geworden wäre, und dass die entsprechenden Garantien möglicherweise unter Druck geraten wären. Tatsächlich setzt Artikel 8 des Übereinkommens zu diesem Zweck eine ganze Reihe praktischer Massnahmen voraus, die mangels Ratifikation des Übereinkommens keine Geltung erlangt haben. Man kann namentlich das *Monitoring* während des Transits (auf 72 Stunden beschränkt) oder die Aufenthaltsmodalitäten, mit einem allfälligen Zugang zu einem Rechtsbeistand zu den gleichen Bedingungen und im gleichen Stadium des Prozesses wie in der Schweiz, nennen. Bezüglich des Begriffs des Freiheitsentzuges ist es jedenfalls sinnvoll zu präzisieren, dass es sich um einen Freiheitsentzug handelt, bei welchem die Dauer in keinem Fall 72 Stunden überschreiten darf.

Die Interpretation, wonach ein solches Transitübereinkommen zur Folge haben könnte, dass ein nicht unbedeutender Teil von Personen im Freiheitsentzug wegen der Gesetzgebung bezüglich Einreise und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz die im Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter vorgesehenen Kontrollmitteln entgehen, erscheint uns exzessiv. In erster Linie muss hervorgehoben werden, dass die Schweiz Staatsverträge nur unter der Voraussetzung abschliesst, dass gewisse Garantien zu Gunsten der Menschenrechte bestehen. Sie unternimmt alles, was im Übrigen auch ihrer Verpflichtung entspricht, um die relevanten Bestimmungen des Völkerrechts *expressis verbis* zu respektieren. Es muss auch berücksichtigt werden, dass beim vorliegenden Abkommen im Bereich der Aufenthaltsmodalitäten ein *Monitoring* Anwendung gefunden hätte, zum Beispiel durch eine anerkannte internationale Organisation.

In dieser Hinsicht legen wir Wert auf die Feststellung, dass die fehlende oder ungenügende Zusammenarbeit im Bereich der Identifikation oder der Bestätigung der Nationalität zwischen den Staaten zu einer Zunahme der illegalen Migration führt, was mitunter die transnationale organisierte Kriminalität ansteigen lässt.