



Demokratische
Juristinnen und Juristen
Postfach 1308
4001 Basel
djs.basel@djs-jds.ch

DJS Basel | Postfach 1308 | 4001 Basel

An:
Bevölkerungsdienste und Migration
Rechtsdienst
Dr. Laura Campisi
Spiegelgasse 12
4001 Basel

Basel, 10. Juni 2018

Stellungnahme der Demokratischen Juristinnen und Juristen Basel zum neuen Gesetz über den Justizvollzug

Sehr geehrte Frau Campisi, sehr geehrte Damen und Herren

Die Demokratischen Juristinnen und Juristen (DJS) Basel bedanken sich vielmals für die Möglichkeit, sich zum vorliegenden Gesetzesentwurf äussern zu können und nehmen wie folgt Stellung:

I. Grundlegendes:

Die vorgesehene einheitliche Regelung aller freiheitsentziehenden Massnahmen wird von den DJS Basel nicht begrüsst. Vielmehr bedürfen die unterschiedlichen Arten des Freiheitsentzuges jeweils eines eigenen Gesetzes, welches die Grundlagen für den Vollzug schafft.

Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Untersuchungshaft. Dem Grundsatz der Unschuldsvermutung (Art. 32 Abs. 1 BV, Art. 10 Abs. 1 StPO, Art. 6 Ziff. 2 EMRK) muss insofern Rechnung getragen werden, als dass die Rechte der Betroffenen nicht unnötigerweise eingeschränkt werden dürfen. Wir empfehlen, die Inhaftierten in Untersuchungshaft in ein mehrstufiges System einzuteilen, bei dem die zulässigen Einschränkungen immer in Bezug auf die noch bestehende Gefahr abgestimmt sind. Dazu zählt unter anderem, dass der Besuch und die Telefonate der Inhaftierten von dem Moment an nicht mehr überwacht werden, wo keine Kollusionsgefahr mehr besteht. An dieser Stelle möchten wir auf die Forderungen des Anzugs *betreffend Verbesserung der Haftbedingungen in Untersuchungshaft* mit der Geschäftsnummer 16.5562 verweisen. Die im Anzug aufgestellten Verbesserungsforderungen sollen mit der vorliegenden Gesetzesrevision umgesetzt werden.

Auch in Bezug auf die freiheitsentziehenden Massnahmen im Bereich des Ausländerrechts ist es unabdingbar, dass eine eigene gesetzliche Grundlage geschaffen wird. Nur so kann gewährleistet werden, dass die angewandten Massnahmen verhältnismässig und auf die jeweilige Haftsituation angepasst sind.

II. Detaillierte Bemerkungen zum Justizvollzugsgesetz

Zugunsten der Übersichtlichkeit gehen wir im Folgenden nur auf jene Bestimmungen ein, bei denen nach unserem Dafürhalten noch Diskussionsbedarf besteht.

§ 2 Trennungsvorschriften

Abs.1 lit. c

Die Trennung von weiblichen und männlichen Eingewiesenen im Vollzug von Strafen und Massnahmen führt unserer Ansicht nach zu einer Festschreibung binärer Geschlechterkonzepte und dadurch zu einer rechtlichen Schlechterstellung aller Menschen, die sich nicht explizit dem Geschlecht „Mann“ oder „Frau“ zuordnen können.

Nicht bei jeder Form des Freiheitsentzuges ist es zudem zwingend notwendig und sinnvoll, eine Geschlechtertrennung durchzusetzen.

Abs. 2

Verurteilte sollten schnellstmöglich in die für sie vom Gericht vorgesehene Haft überführt werden. Um dies zu gewährleisten, soll der Zeitraum, währenddem von den Trennungsvorschriften abgesehen werden kann, zeitlich befristet sein. Die Behörden sind hier in der Pflicht, genügend Plätze in den geeigneten Institutionen zur Verfügung zu stellen.

Zu den Ausführungen

Das im letzten Absatz aufgeführte Beispiel für ein Abweichen der Trennungsvorschriften bei Minderjährigen in Ausschaffungshaft sehen die DJS als höchst fragwürdig an. Minderjährige sollten grundsätzlich nicht in Ausschaffungshaft genommen werden.

§ 3 Grundsätze

Abs. 5

Bereits im Gesetz muss festgeschrieben werden, dass das soziale Verhalten der verurteilten Person gefördert werden muss. Dies vor allem in Bezug auf das eigenverantwortliche Verhalten unter der Achtung der Rechte Dritter. Nur so kann gewährleistet werden, dass Personen nach ihrer Entlassung schnellstmöglich wieder im sozialen Alltagsleben integriert sind.

§ 5 Vollzugaufschub und Vollzugsunterbrechung

Abs. 2 lit.b

Bereits im Gesetzestext sollte festgeschrieben werden, dass die Hafterstehungsunfähigkeit durch einen von der Vollzugsbehörde unabhängigen medizinischen Sachverständigen festgestellt werden muss. Die Beurteilung durch eine unabhängige Fachperson ist unabdingbar um willkürliches Verhalten zu vermeiden.

Abs. 3

In Bezug auf die Hafterstehungsunfähigkeit ist es absolut stossend, dass die Entscheidung nicht ausschliesslich aufgrund der medizinischen Beurteilung getroffen wird. Faktoren wie die voraussichtliche Vollzugsdauer und die Entweichungs- und Wiederholungsfahrer dürfen keinen Einfluss auf die rein medizinisch indizierte Hafterstehungsunfähigkeit haben. Nur so kann gewährleistet werden, dass kein Verstoss gegen Art. 3 EMRK vorliegt.

§ 7 Vollzugsplan

Allgemeines

Die Möglichkeit, Änderungen im Vollzugsplan zu beantragen und bei Bedarf von einer höheren Instanz überprüfen zu lassen, sollte an dieser Stelle zusätzliche geschaffen werden.

Abs. 1

Der Vollzugsplan sollte in Absprache mit der betroffenen Person und nicht hoheitlich durch die Leitung der Vollzugsanstalt erstellt werden. So kann die Akzeptanz und die Kooperationsbereitschaft gefördert werden. Zudem wird bereits in Art. 75 Abs. 3 BV festgehalten, dass der Vollzugsplan in Zusammenarbeit mit den Gefangenen erstellt wird.

Abs. 3

Um Willkür und Unangemessenheit eines Vollzugsplans zu vermeiden, ist es unabdingbar, dass dieser anfechtbar ist. Wir fordern deshalb die Streichung von Abs. 3.

§ 8 Rechte

Allgemeines

Der Entwurf des §8 ist aus Sicht der DJS Basel zu oberflächlich und lediglich eine Wiederholung der verfassungsmässigen Rechte und deren Möglichkeit zur Einschränkung.

Es ist unbestritten, dass Personen, die sich im Vollzug befinden, weiterhin durch verfassungsmässige Rechte geschützt werden. Die Einschränkung dieser ergibt sich aus der Grundrechtsdogmatik. Eine Konkretisierung der Grundrechte anstelle einer allgemeinen Wiederholung ist an dieser Stelle angemessen.

So sollten hier im Hinblick auf die in Art. 74 und 75 BV festgehaltenen Vollzugsgrundsätze die Rechte der Gefangenen festgeschrieben werden. Dazu zählen insbesondere:

- Zugang zu Nachrichten in Form von Zeitschriften und Zeitungen und Büchern
- eine ausreichende Körperhygiene (tägliches duschen)
- genügend Zeit für sportliche Betätigungen
- Ausreichend lange Spaziergänge (länger als eine Stunde)
- Recht auf freien Brief und Telefonverkehr, sobald keine Kollusionsgefahr mehr besteht
- Recht auf freie Arztwahl
- Recht auf ein Praktiziere des religiösen Glaubens
- Ein Besuchsrecht und damit Besuchszeiten, die „erwerbstätigen Personen den Besuch nicht verunmöglichen.“¹
- Die Berücksichtigung unterschiedlicher Ernährungsweisen, sei dies aus religiöser oder anderwärtiger Überzeugung (vegetarische Ernährung)

Die genannten Rechte der sich im Vollzug befindenden Personen sollen sich nicht auf die durch die EMRK und die BV garantierten Minimalansprüche beschränken.

Die Vollzugsbehörden sollen geeignete Rahmenbedingungen schaffen, die ein Gleichgewicht zwischen dem Zusammenleben in einer Vollzugseinrichtung und dem damit verbundenen Bedürfnis nach allgemeinverbindlichen Strukturen und den persönlichen Rechten der Personen, die sich im Vollzug befinden, herstellen.

Explizit sollten an dieser Stelle auch die Rechte der Menschen mit Behinderungen im Vollzug festgeschrieben werden, denn die Behinderungen können Auswirkungen auf den

¹ JOSITSCH, DANIEL / EGE GIAN / CHRISTIAN SCHWARZENEGGER, Strafrecht II. Strafen und Massnahmen. 9. Auflage, Zürich, Basel Genf 2018, §13, S. 317.

Sanktionenvollzug haben. Für gehörlose, blinde, oder psychisch kranke Menschen beispielsweise erweisen sich nicht alle Vollzugsinstitutionen als geeignet. Entsprechend ist die spezifische Form der Behinderung beim Entscheid über den jeweiligen Unterbringungsort mitzubersichtigen. Auch Tagesstruktur- sowie Therapieangebote sind für Menschen mit Behinderungen allenfalls auf ihre spezifischen Bedürfnisse anzupassen.

Auch den Bedürfnisse, die ältere, gebrechliche, teilweise demente Menschen im Vollzug haben, sollte in Form von individuellen Rechten mehr Rechnung getragen werden. Nicht jede Vollzugsinstitution ist geeignet, was bei der Unterbringung, aber auch im Vollzugsalltag berücksichtigt werden muss.

Abs. 2

Die Möglichkeit die Rechte eingewiesener Personen für die „Aufrechterhaltung eines geordneten Betriebes“ einzuschränken, birgt die Gefahr einer willkürlichen Anwendung durch die Anstaltsleitung. Bereits heute erlaubt Art. 74 StGB die Einschränkung der Rechte der eingewiesenen Personen, allerdings nur so weit „als der Freiheitsentzug und das Zusammenleben in der Vollzugseinrichtung es erfordern.“² Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine weitere Einschränkung der Rechte eingewiesener Personen ist aus Sicht der DJS höchst problematisch.

§ 11 Erkennungsdienstliche Massnahmen

Abs. 2

Die Erkennungsdienstlichen Massnahmen sollen mit dem Tag der definitiven Entlassung vernichtet werden. Ab der Entlassung ist die Schuld verbüsst und es gibt keine Gründe diese weiterhin aufzubewahren.

§ 12 Kontrollen

Allgemein

Es muss bereits im Gesetz und nicht lediglich in den Erläuterungen festgeschrieben werden, dass auch Leibesvisitationen durchgeführt werden können. Leibesvisitationen sind für die betroffene Person immer entwürdigend und bedürfen deshalb einer gesetzlichen Grundlage. Auch hier muss jedoch der Grundsatz gelten, dass diese nur beim Vorliegen eines dringenden Verdachtes durchgeführt werden können, ansonsten können die Kontrollen auch als Druckmittel gegen einzelne Inhaftierte verwendet werden.

Abs. 1

Die derzeitige Ausgestaltung lässt aus Sicht der DJS Basel zu viel Spielraum für willkürliche Handlungen offen. Kontrollen sollen nicht jederzeit, sondern lediglich zu bestimmten Zeitpunkten (Eintritt, Rückkehr aus Urlaub) oder bei Verdacht durchgeführt werden.

Abs. 2

Die aufgeführten Kontrollmöglichkeiten sollten lediglich bei dringendem Verdacht durchgeführt werden können. Die Abnahme von Blut oder Haaren und die Atem-Alkoholkonzentrationsmessung stellt immer einen Eingriff in die persönlichen Rechte der Betroffenen dar und darf daher keinesfalls willkürlich erfolgen.

Abs. 4

Bereits im Gesetz sollten Leitlinien verfasst werden, unter welchen Bedingungen Besuche eingeschränkt werden können. Zudem ist es nicht verhältnismässig, Besuche gänzlich und ohne zeitliche Beschränkung zu untersagen.

² Art. 74 StGB vom 21. Dezember 1937 (SR 311), Stand: 1. März 2018.

§ 13 Überwachung und Aufzeichnung

Allgemein

Hier sollte eine Ausdifferenzierung aufgrund der unterschiedlichen Haftarten erfolgen. Ansonsten kann nicht gewährleistet werden, dass es zu unverhältnismässigen und willkürlichen Einschränkungen der Betroffenen kommt.

Abs. 1

Die Überwachung von Telefongesprächen einer eingewiesenen Person impliziert auch immer eine Beschränkung der Rechte des anderen Gesprächsteilnehmers. Die Betroffenen sollten immer bereits im Voraus informiert werden.

§ 15 Vollzugsrechtliche Sicherheit

Es sollte dringend abgeklärt werden, ob der Kanton die Kompetenz innehat, die vollzugsrechtliche Sicherheitshaft, als Massnahme zur Sicherung nachträglicher richterlicher Entscheide, einzuführen.

Die Notwendigkeit der vollzugsrechtlichen Sicherheitshaft wird von uns bezweifelt. Sofern nicht davon abgesehen wird, ist es unerlässlich, dass eine maximale vollzugsrechtliche Haftdauer eingeführt wird.

§ 16 Besondere Sicherheitsmassnahmen

Abs. 1

Es ist in Bezug auf die Rechtssicherheit nicht zweckdienlich, wenn für unterschiedliche Gefährdungen ein gemeinsamer Katalog von Sicherheitsmassnahmen erstellt wird. So sind bei der Gefahr einer Entweichung oder einer erheblichen Sachbeschädigung beispielsweise weniger einschneidende Massnahmen notwendig als bei einer Fremdgefährdung. Wir fordern, dass an dieser Stelle ein Katalog mit unterschiedlichen Massnahmen in Bezug auf die unterschiedlichen Gefährdungen erstellt wird.

Um zu verhindern, dass die Insassen der Willkür der Anstaltsleitung ausgesetzt sind, sollen Sicherheitsmassnahmen erst beim Vorliegen einer akuten Gefahr angeordnet werden dürfen.

Die Selbst- und Fremdgefährdung sollte zudem innerhalb von 24 Stunden durch einen unabhängigen Sachverständigen bestätigt werden.

Es ist im Hinblick auf die Rechtssicherheit höchst problematisch, dass der Katalog der Sicherheitsmassnahmen nicht abschliessend im Gesetz geregelt wird. Die aufgeführten Massnahmen sollten zwingend abschliessend sein.

Abs. 2 lit. b

Das Kontaktverbot zu anderen Insassen und Insassinnen während des Spaziergangs führt immer zur sozialen Isolation. Es soll nur in Betracht gezogen werden, wenn die akute Gefahr einer Fremdgefährdung vorliegt.

Abs. 2 lit. d

Die Fesselung stellt die extremste Art der Freiheitsbeschränkung dar. Sie sollte lediglich bei einer akuten Selbstgefährdung als ultima ratio in Betracht gezogen werden.

§ 17 Unmittelbarere Zwang

Abs. 1 lit. a

Der Begriff *renitent* lässt eine viel zu offene und subjektive Einschätzung einer Situation zu und öffnet damit Tür und Tor für eine willkürliche Anwendung. In diesem Sinne ist die Streichung dieses Begriffes zu beantragen.

§ 18 Medizinisch indizierte Zwangsmassnahmen

Abs. 1 lit. a

Die Rechte eingewiesener Personen sollen nicht unnötigerweise von denjenigen aller anderen Menschen abweichen.

Eine medizinische Zwangsmassnahme gilt als schwerer Eingriff in die körperliche Unversehrtheit eines Grundrechtsträgers. Zudem kann eine medizinische Zwangsmassnahme einen Eingriff in die persönliche Freiheit im engeren Sinne darstellen. Das aus Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 8 Ziffer 1 EMRK abgeleitete Selbstbestimmungsrecht als „elementare Erscheinung der Persönlichkeitsentfaltung“³ schützt das Recht des einzelnen Grundrechtsträgers „über Art und Zeitpunkt der Beendigung des eigenen Lebens zu entscheiden; dies zumindest, soweit der Betroffene in der Lage ist, seinen entsprechenden Willen frei zu bilden und danach zu handeln“.⁴

Es ist zentral, dass Personen, die sich im Vollzug befinden, das Recht haben, den Zeitpunkt der Beendigung ihres Lebens selbstbestimmt festzulegen. Es scheint uns deshalb angebracht, bereits im Gesetz zu erwähnen, dass das persönliche Recht auf eine selbstbestimmte Beendigung des Lebens nicht durch medizinische Zwangsmassnahmen eingeschränkt werden darf.

Die Schutzpflicht des Staates endet unserer Meinung nach mit dem Zeitpunkt, wo sich eine betroffene Person selbstbestimmt und auf Basis eines Informed consent dazu entscheidet, keine weiteren medizinischen Massnahmen mehr in Anspruch zu nehmen. Dies gilt besonders bei Inhaftierten, die an schweren Krankheiten leiden.

Abs. 2 und 3

Die Durchführung einer medizinischen Zwangsmassnahme muss zwingend immer von einer unabhängigen Ärztin oder einem unabhängigen Arzt überwacht werden. Nur so ist ein ausreichender Schutz vor Willkür gewährleistet.

Abs. 4

Die betroffene Person soll die Möglichkeit haben, die vorgesehene Zwangsmassnahme von einer weiteren unabhängigen Fachperson überprüfen zu lassen, sofern keine akute Gefahr besteht.

§ 19 Zwangsernährung

Der im Gesetz statuierte Informed consent wird von uns begrüsst. Nur so kann gewährleistet werden, dass das Selbstbestimmungsrecht inhaftierter Personen nicht unnötigerweise eingeschränkt wird.

³ KIENER, REGINA / KÄLIN, WALTER, Grundrechte, 2. Auflage, Bern 2013, §12, S. 147.

⁴ BGE 133 I 58, E. 6.1, S. 67.

§ 20 Massnahmenindizierte Zwangsmassnahmen

Bereits im Urteil wird durch das Gericht festgeschrieben, welche Zwangsmassnahmen durchgeführt werden. Es scheint uns unangebracht, den Vollzugsbehörden eine weitere Möglichkeit zur Anordnung von Zwangsmassnahmen zu geben.

Abs. 2

Die Überwachung der Massnahmen muss eine unabhängige Ärztin oder ein unabhängiger Arzt durchführen. Nur so kann Willkür vermieden und können die Rechte der Betroffenen gesichert werden.

§ 22 Pflichtverletzung

Allgemeines

Es wird begrüsst, dass die Disziplinaratbestände neu im Gesetz und nicht mehr auf Verordnungsebene festgeschrieben werden. Dennoch birgt die jetzige Formulierung Probleme und Unsicherheiten.

Einige der erwähnten Verhaltensweisen werden bereits vom Kernstrafrecht erfasst. Hier sollen keine weiteren disziplinarischen Massnahmen mehr angewandt werden.

Abs. 1

Die Pflichtverletzungen sollten abschliessend im Gesetz geregelt werden. Nur so kann die Rechtssicherheit gewährleistet werden.

Abs. 1 lit. m

Welches Verhalten als *widersetzlich* eingestuft wird, ist stark vom subjektiven Empfinden der entscheidenden Person beeinflusst. Diese Formulierung sollte deshalb gestrichen werden.

Abs. 2

Dieser Absatz soll ersatzlos gestrichen werden, nur so kann gewährleistet werden, dass es nicht zu einer Ausweitung der Tatbestände des Kernstrafrechts kommt.

§ 23 Disziplinar-massnahmen

Es ist unabdingbar, dass die aufgeführten Massnahmen eine Beschränkung erhalten, denn nur so kann Willkür vermieden werden. Wir regen deshalb an, einen Höchstbetrag für eine Geldbusse sowie eine Beschränkung des Zellen- und Zimmereinschlusses und des Arrestes auf wenige Tage festzulegen. Nur so kann gewährleistet werden, dass alle Inhaftierten in den unterschiedlichen Anstalten eine gleichwertige Behandlung erfahren und vor willkürlichen Disziplinar-massnahmen geschützt werden.

§ 24 Private Einrichtungen

Der Einbezug Privater beim Vollzug hoheitlicher Staatsaufgaben, insbesondere aber in der Umsetzung des staatlichen Gewaltmonopols, lehnen wir vehement ab.

Angestellte einer Vollzugsanstalt sind mit der Kompetenz ausgestattet, grundlegende Rechte einzuschränken, dieses Recht soll nur der Staat haben.

Wenn der Staat Aufgaben delegiert, verliert er immer auch zu einem gewissen Teil die Kontrolle über die Ausführenden, dies ist in Bezug auf den Freiheitsentzug höchst problematisch, denn die Inhaftierten müssen vor dem willkürlichen Handeln einzelner Personen geschützt werden.

Private sind immer dazu angehalten, wirtschaftlich möglichst renditeorientiert zu arbeiten. Dies wird im Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzugs immer zu Lasten der Inhaftierten sein.

§ 25 Private Personen

Abs. 1

Den Einbezug privater Personen im Bereich der Gesundheit sehen wir als unerlässlich für eine unabhängige medizinische Versorgung.

Hingegen ist es höchst problematisch, Private im Bereich der Sicherheit einzusetzen. Das Sicherheitspersonal im Vollzug ist für die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols zuständig. Gerade in diesem Bereich, der in der Ausbildung weniger reglementiert ist, verfügen Private oft über eine ungenügende Ausbildung, um Professionalität zu gewährleisten.

§ 29 Meldepflicht

Es bleibt unklar, welche Tatsachen hier als relevant betrachtet werden. Es scheint uns jedoch angemessen, die Meldepflicht auf diejenigen Tatsachen zu beschränken, die für den Vollzug relevant sind.

Für Rückfragen stehen wir ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Ada Mohler, Geschäftsleiterin DJS Basel