



CH-3003 Bern  
NKVF

---

Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt  
Bevölkerungsdienste und Migration  
Rechtsdienst  
Spiegelgasse 12  
4001 Basel  
Email: laura.campisi@jsd.bs.ch

Ihr Zeichen:  
Unser Zeichen: NKVF

**Bern, den 25. Mai 2018**

## **Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zum Gesetzesentwurf über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz, JVG)**

Sehr geehrte Frau Regierungspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend den Gesetzesentwurf über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz, JVG).

Die Kommission äussert sich im Folgenden zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs, welcher aus ihrer Sicht eines Kommentars bedürfen und nimmt zu deren geplanter Konkretisierung Stellung:

### **Zu § 2 Trennungsvorschriften**

#### ***Abs. 1 lit. b***

Grundsätzlich ist die Kommission der Ansicht, dass von einer Inhaftierung Minderjähriger, wenn immer möglich, abzusehen ist. Erweist sich eine Inhaftierung im Einzelfall dennoch als absolut notwendig, sind Minderjährige für die kurzmöglichste Dauer in einer nach kinderrechtlichen Vorgaben geeigneten Einrichtung<sup>1</sup> unterzubringen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Art. 37 lit. b und c Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (UN-KRK), SR 0.107.



**In Anlehnung an die neuste Rechtsprechung des EGMRs<sup>2</sup> vertritt die Kommission die Auffassung, dass von einer Inhaftierung Minderjähriger im ausländerrechtlichen Bereich abzusehen ist. Vielmehr sollten im Einzelfall sämtliche Alternativen<sup>3</sup> zum Freiheitsentzug sorgfältig geprüft und unter vorrangiger Berücksichtigung des Kindeswohls<sup>4</sup> stets die mildeste geeignete Massnahme gewählt werden.**

### **Abs. 2**

Nach dieser Bestimmung kann in Ausnahmefällen von den Trennungsvorschriften in Abs. 1 abgewichen werden. Der Ratschlag führt aus, dass wegen fehlender Vollzugsplätze bei allfälliger Überbelegung im Strafvollzug ein Vollzug auch im Untersuchungsgefängnis möglich ist, wodurch der Trennungsgrundsatz faktisch aufgehoben wird.

**Gestützt auf nationale<sup>5</sup> und internationale<sup>6</sup> Vorgaben sind Personen in Untersuchungshaft getrennt von strafrechtlich verurteilten Personen unterzubringen.<sup>7</sup>**

Eine weitere im Ratschlag erwähnte Ausnahme stellt die Abweichung der Trennungsvorschriften bei Minderjährigen in Ausschaffungshaft dar. **Die Kommission verweist diesbezüglich auf ihre Ausführungen zu Abs. 1 lit. b und empfiehlt, grundsätzlich auf jegliche Form der Inhaftierung von Minderjährigen zu ausländerrechtlichen Zwecken zu verzichten.**

## **Zu § 7 Vollzugsplan**

### **Abs. 2**

Mit der Erarbeitung des Vollzugsplans und der Formulierung von konkreten und nachvollziehbaren Zielsetzungen sollte aus Sicht der Kommission unverzüglich nach Eintritt der Personen

---

<sup>2</sup> Vgl. EGMR, Rahimi gegen Griechenland vom 5. April 2011, Nr. 8687/08, para. 109; EGMR, Bistieva und Andere gegen Polen vom 10. April 2018, Nr. 75157/14, para. 78; 85 und 88; vgl. dazu auch Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, CMW/C/GC3- CRC/C/GC/22; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1707 (2010) on detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe, 28 January 2010, para. 9.1.9; Resolution 2020 (2014) on the alternatives to immigration detention of children, 3 Oktober 2014, para. 3

<sup>3</sup> Vgl. beispielsweise EGMR, Popov gegen Frankreich, Nr. 39474/07, paras. 119 und 121; EGMR, A.B und Andere gegen Frankreich, Nr. 11593/12, para. 120.

<sup>4</sup> Vgl. Art. 3 UN-KRK; Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, CMW/C/GC3- CRC/C/GC/22; Ziff. 27 ff. und 32 (f).

<sup>5</sup> Vgl. Art. 32 Abs. 1 BV und Art. 10 Abs. 1 StPO.

<sup>6</sup> Vgl. Art. 14 Abs. 2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt II), SR 0.103.2 und Art. 6 Abs. 2 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK), SR 0.101; UN Standard Minimum Rules Ziff. 8 (a) und 84. (2); Empfehlung Rec(2006)13, Ziff. 3; Europäische Strafvollzugsgrundsätze Ziff. 18.8 lit. b.

<sup>7</sup> Vgl. NKVF, Tätigkeitsbericht 2014, S. 32 f.



begonnen werden.<sup>8</sup> Dabei sollten Vollzugspläne individuell für jede betroffene Person ausgearbeitet werden, wobei nach Möglichkeit die Person selber oder ein Rechtsvertreter miteinzu beziehen ist.<sup>9</sup> Weiter gilt es sicherzustellen, dass die Vollzugsbehörden den Inhalt der Vollzugspläne kennen und ihnen die darin konkret vereinbarten Ziele bekannt sind.

### **Zu § 12 Kontrollen**

#### **Abs. 1**

Die Kommission weist darauf hin, dass in Anlehnung an die europäischen Strafvollzugsgrundsätze, die Durchsuchung von Gegenständen und der Zelle von Eingewiesenen in der Regel in ihrem Beisein vorzunehmen sind.<sup>10</sup>

#### **Abs. 3**

Die Kommission ist der Ansicht, dass bei Besuchen von Kindern nach Möglichkeit auf ihre Durchsuchung zu verzichten und möglichst kinderfreundliche Rahmenbedingungen geschaffen werden sollten.<sup>11</sup>

### **Zu § 12 Überwachung und Aufzeichnung**

#### **Abs. 1**

Absatz 1 sieht vor, dass Telefongespräche von eingewiesenen Personen aufgezeichnet werden können. Die Kommission weist darauf hin, dass Telefongespräche mit Rechtsvertretern stets unter Wahrung der Privatsphäre stattfinden und daher nicht überwacht oder aufgezeichnet werden dürfen. Weiter ist sie der Ansicht, dass grundsätzlich alle Videoüberwachungen mittels eines Signals sichtbar gemacht werden sollten.

### **Zu § 16 Besondere Sicherheitsmassnahmen**

#### **Abs. 1**

Art. 78 lit. b StGB listet die Entweichungsgefahr (oder auch Fluchtgefahr) nicht als zulässigen Grund für die Anordnung einer besonderen Sicherheitsmassnahme auf. **Die Kommission empfiehlt, die Anordnung von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen auf Vorfälle zu beschränken, in denen der Schutz der betroffenen Person oder Dritter im Vordergrund**

---

<sup>8</sup> Vgl. NKVF, Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung des stationären therapeutischen Massnahmenvollzugs (Art. 59 StGB) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2013-2016, NKVF 02/2017, 18. Mai 2017 (NKVF, Gesamtbericht Massnahmenvollzug), S. 8 Ziff. 10.

<sup>9</sup> Vgl. NKVF, Gesamtbericht Massnahmenvollzug, S. 19 Ziff. 51.

<sup>10</sup> Vgl. Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Rec(2006)2, Ziff. 54.8.

<sup>11</sup> Vgl. Bangkok-Regeln, Regel 26; Guidance Document on the United Nations rules on the Treatment of Women and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules), Penal Reform International, S. 73 unter: <https://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/10/PRI-TIJ-Guidance-Document-on-Bangkok-Rules-October-2013.pdf> (02.05.2018).



steht.<sup>12</sup>

### **Abs. 2 lit. c**

Absatz 2 nennt die vorgesehenen besonderen Schutzmassnahmen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die in § 16 lit. c („Einschluss in die zugewiesene Zelle“ und „besonders eingerichtete Sicherheitszelle“) und die in § 23 lit. f und g („Zelleneinschluss“, „Zimmereinschluss“ und „Arrest“) verwendeten Begrifflichkeiten einer Definition bedürfen.

Mit Blick auf die Eingriffsintensität sollten für jede Form der Einzelhaft strengste Anforderungen bezüglich Anordnung, Dauer und Überprüfung gelten. **Besondere Sicherheitsmassnahmen sind konsequenterweise nur so lange aufrechtzuerhalten wie zwingend notwendig und spätestens nach 24 Stunden in regelmässigen Abständen auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen.**

### **Abs. 2 lit. d**

Die Kommission ist weiter der Auffassung, dass Fesselungen nur im Sinne einer ultima ratio Massnahme und für die kurzmöglichste Dauer zulässig sein sollten und zwar nur dann, wenn keine mildere Massnahme zielführend erscheint. **Sie empfiehlt dem Gesetzgeber, den Einsatz von Fesselungsmitteln, die Dauer, die dafür zulässigen Hilfsmittel sowie die vorhandenen Rechtsmittel in Anlehnung an das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG)<sup>13</sup> klar zu regeln. Auch sollte jeder Zwangsmittel Einsatz detailliert in einem Register erfasst werden.**

### **Abs. 3**

**Gestützt auf internationale Vorgaben empfiehlt die Kommission, die Unterbringung in einer Abteilung mit erhöhter Sicherheit oder in Einzelhaft mindestens alle drei Monate auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und eine allfällige Verlängerung hinreichend zu begründen.<sup>14</sup>**

---

<sup>12</sup> Vgl. NKVF, Tätigkeitsbericht 2013, S. 44 f.; Gemäss Art. 78 lit. b StGB darf Einzelhaft angeordnet werden zum Schutz des Gefangenen oder Dritter. Siehe ausführlich zur Anordnung der Einzelhaft aus Sicherheitsgründen KÜNZLI JÖRG, FREI NULA, SPRING ALEXANDER, Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Gutachten, Bern 2014, S. 17 ff.

<sup>13</sup> Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG), SR 364.

<sup>14</sup> NKVF, Tätigkeitsbericht 2013, S. 46; Vgl. hierzu auch 21e Rapport général du CPT, CPT, 1. August 2010 - 31. Juli 2011, Ziff. 57 lit. c, <https://rm.coe.int/1680696a88> (besucht am 02.05.2018).



## Zu § 17 unmittelbarer Zwang

### **Abs. 1**

Der Ratschlag erwähnt diesbezüglich die Anwendung von Pfeffersprays als mögliches, einsetzbares Zwangsmittel. Die Kommission steht dem Einsatz von chemischen Reizstoffen aufgrund der mit dem Einsatz verbundenen gesundheitlichen Risiken (vgl. Fact-sheet BAG<sup>15</sup>) generell kritisch gegenüber und verweist im Sinne eines Grundsatzes auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) und die Standards des europäischen Antifolterausschusses, wonach der Einsatz von chemischen Reizstoffen niemals in geschlossenen Räumlichkeiten erfolgen sollte und eine betroffene Person nach einem Einsatz unmittelbar medizinisch zu untersuchen ist.<sup>16</sup> **Sie empfiehlt die kantonal gesetzliche Grundlage in Anlehnung an Art. 23 ZAG dahingehend zu ergänzen, dass Personen gegen die Zwang angewendet wurde, medizinisch zu untersuchen sind, wenn eine erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigung nicht ausgeschlossen werden kann.**

### **Abs. 2**

Die Kommission begrüsst die in Absatz 2 vorgesehene Protokollierungspflicht von Zwangsmassnahmen. **Sie empfiehlt die Bestimmung dahingehend zu ergänzen, dass jeder erfolgte Zwangsmittelleinsatz nachträglich zu verfügen ist.**

## Zu § 18 Medizinisch indizierte Zwangsmassnahmen

Die Kommission ist der Ansicht, dass ein genereller Verweis auf das ZGB angezeigt ist. **Weiter sollte in Anlehnung an das ZGB (vgl. Art. 434 ff. ZGB) anstelle der „medizinisch indizierten Zwangsmassnahme“ der Begriff der „Behandlung ohne Zustimmung“ verwendet werden.**

Sämtliche Behandlungen ohne Zustimmung, sollten nur unter ärztlicher Leitung in einer dafür geeigneten Einrichtung vorgenommen werden.

---

<sup>15</sup> „Bei hohen Konzentrationen, insbesondere von CN, können Augenschädigungen auftreten, die von reversiblen Wassereinlagerungen in der Hornhaut und Bindehautentzündungen bis zu bleibenden Veränderungen der Hornhaut wie Geschwüren mit Narbenbildung, Trübung oder Gefässneubildung reichen. Weiter können auch Lidkrämpfe oder ein vorübergehender Verlust des Lidschlussreflexes auftreten. Auf der Haut können hohe Konzentrationen, insbesondere von CN und CS, Schwellungen und Blasenbildung verursachen. CN und CS können bei sensibilisierten Personen auch eine Kontaktallergie verursachen. In der Lunge sind bei massiven Dosen Wassereinlagerungen, Blutungen und Stauung beobachtet worden. Hohe Konzentrationen oder langer Aufenthalt in einer Reizwirkstoffatmosphäre können zu Würgen und Erbrechen sowie zu Engegefühl in der Brust und zu psychologischen Effekten wie Angst und Panik führen, worauf auch ein Blutdruckanstieg oder eine Abnahme der Herzfrequenz erfolgen kann. Eine bestehende Bronchitis oder ein Asthma können sich durch die Reizwirkstoffe verschlimmern.“, Bundesamt für Gesundheit (BAG), Fact-sheet Abwehrspray, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/themen/mensch-gesundheit/chemikalien/chemikalien-a-z/abwehrspray.html> (besucht am 02.05.2018).

<sup>16</sup> EGMR, Tali gegen Estland vom 13. Februar 2014, Nr. 66393/10. Vgl. hierzu aber auch CPT, *Rapport du Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le CPT du 24 septembre au 5 octobre 2007*, CPT/Inf (2008) 33, § 86; SCALIA Damien, *Droit international de la détention*, S. 395, N 796-771.



### Zu § 19 Zwangsernährung

Die Kommission verweist auf den bereits erwähnten Grundsatz im Zusammenhang mit der Durchführung von „medizinisch indizierten Zwangsmassnahmen“ in § 18. Demnach haben Massnahmen zur Zwangsernährung nur auf ärztliche Anordnung und Leitung in einer dafür geeigneten Einrichtung zu erfolgen.

### Zu § 20 Massnahmenindizierte Zwangsmassnahmen

In Anlehnung an die Begrifflichkeiten des ZGBs empfiehlt die Kommission anstelle des Begriffs der „Zwangsmassnahme“, den der „Behandlung ohne Zustimmung“ zu verwenden.

Behandlungen ohne die Zustimmung der Betroffenen sind aus grundrechtlicher Sicht nur dann zulässig, wenn ohne die Behandlung ein ernsthafter gesundheitlicher Schaden für die Person droht, das Leben oder die körperliche Integrität Dritter ernsthaft gefährdet ist und keine mildere Massnahme zur Verfügung steht.<sup>17</sup> Sind diese Voraussetzungen nicht kumulativ erfüllt, sollte grundsätzlich auf die zwangsweise Verabreichung von Medikamenten bzw. auf Behandlungen ohne Zustimmung verzichtet werden.

Gemäss Ratschlag können darunter auch medikamentöse Behandlungen ohne Zustimmung fallen. Zu einer stationär therapeutischen Massnahme nach Art. 59 StGB verurteilte Personen verfügen im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit über ein höchstpersönliches Recht medikamentöse Behandlungen abzulehnen, die einen besonders schwerwiegenden Eingriff in die physische und psychische Integrität nach Art. 10 Abs. 2 BV darstellen. Nach Ansicht der Kommission sollte daher, wenn immer möglich, darauf hingearbeitet werden, dass der Grund für die Einnahme der entsprechenden Medikation für die Eingewiesenen nachvollziehbar ist und die medikamentöse Therapie nur mit ihrer oder der Zustimmung ihrer Rechtsvertretung erfolgt<sup>18</sup>. Da es sich zudem um schwerste Grundrechtseingriffe handelt, muss jede medizinische Massnahme sorgfältig dokumentiert und deren Anordnung zwingend die Form einer Verfügung annehmen.<sup>19</sup> **Die Kommission empfiehlt, in Anlehnung an Art. 434 Abs. 1 ZGB, die für die Behandlung ohne Zustimmung anwendbaren Grundsätze analog zu verwenden.**

<sup>17</sup> Vgl. hierzu auch die in Art. 433 ff. ZGB formulierten Voraussetzungen; Vgl. BGE 130 IV 49 E. 3 und BGE 127 IV 154, 157.

<sup>18</sup> Empfehlung Rec (2004)10 (Psychische Krankheit), Art. 12 Ziff. 2; CRPD, GC 1, Rz. 42; Botschaft UN-BRK zu Art. 14 UN-BRK besagt, dass bei der Art und Weise der Einrichtung und Behandlung daher primär der Wille der betroffenen Person zu berücksichtigen ist; falls die Einwilligung durch den Rechtsvertreter erfolgen muss, sollten mögliche Interessenkonflikte zwischen der betroffenen Person und des Rechtsvertreters vermieden werden, indem man gegebenenfalls Entscheide durch eine unabhängige Instanz fällen lässt. Vgl. Kommentar zu Empfehlung Rec (2004)10 (Psychische Krankheit), Art. 12, Rz. 95; Art. 14 und 25 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (UN-BRK), SR 0.109; Allgemeiner Kommentar Nr. 1 zu Art. 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht), 19. Mai 2014 (CRPD/C/GC/1) (*UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1 on Article 12 (Equal recognition before the law)*, 2014) (zit. CRPD, GC 1), Rz. 41.

<sup>19</sup> Vgl. Bei psychiatrischen Notfällen kann diese auch nachträglich erstellt werden.



## Zu § 21 Grundsätze

### **Abs. 1 lit. c**

Die Kommission ist der Ansicht, dass der Begriff der „weiteren Pflichtverletzungen“ in lit. c zu offen formuliert ist und einer weiteren Konkretisierung bedarf.

### **Abs. 4**

Die Kommission begrüsst, dass lediglich schuldhaftige Verstösse geahndet werden sollen. **Sie empfiehlt, allfällige Regelverstösse, welche im Zusammenhang mit dem psychiatrischen Störungsbild der Eingewiesenen stehen, nicht mit regulären Disziplinar massnahmen zu bestrafen und die Konsequenzen einer möglichen Disziplinar massnahme aus therapeutischer Sicht stets sorgfältig abzuwägen.**<sup>20</sup>

## Zu § 23 Disziplinar massnahmen

### **Abs. 1 lit. f und g**

Die Kommission verweist auf die aktuell bestehende Diskrepanz zwischen der in § 39 Abs. 5 lit. h Verordnung über den Justizvollzug (JVV)<sup>21</sup> maximal vorgesehenen Arrestdauer von 10 Tagen und dem in § 39 Abs. 5 lit. g JVV möglichen Zellen- oder Zimmereinschluss bis zu 30 Tagen.

Gestützt auf internationale Vorgaben<sup>22</sup> ist die Kommission der Ansicht, dass eine disziplinarische Einzelhaft (Zimmer- und Zelleneinschlüsse sowie Arrest) auf maximal 14 Tage zu beschränken ist. **Sie empfiehlt, im Rahmen der Gesetzesrevision die rechtlichen Bestimmungen dahingehend zu harmonisieren und eine maximale Dauer von 14 Tagen allenfalls bereits im Gesetz vorzusehen.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anregungen und Empfehlungen und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Für die Kommission:

Alberto Achermann  
Präsident

<sup>20</sup> Vgl. NKVF, Gesamtbericht Massnahmenvollzug, S. 34 Ziff. 94.

<sup>21</sup> Vgl. Verordnung über den Justizvollzug vom 11.02.2014 (JVV), SR 258.210.

<sup>22</sup> Vgl. CPT/Inf (2011)28-part2, Ziff. 56 lit. b.