



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)

Bern, den 17. Mai 2016

NKVF 11/2015

Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Hochsicherheitsabteilung der Justizvollzugsanstalt Pöschwies vom 2. November 2015

Angenommen an der Plenarversammlung vom 3. Dezember 2015.



I.	Einleitung	3
a.	Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs	3
b.	Zielsetzungen	3
c.	Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit	3
II.	Stand Umsetzung der Empfehlungen: Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf	4
A.	Einleitende Bemerkungen.....	4
B.	Sicherheitsabteilung 1.....	5
a.	Misshandlungen, unmenschliche und/oder erniedrigende Behandlungen.....	5
b.	Anordnungskompetenz und Überprüfung der Einweisung in die Sicherheitsabteilung 1.....	6
c.	Anordnungsgründe für die Einweisung in die Sicherheitsabteilung 1	7
d.	Materielle Haftbedingungen.....	7
e.	Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten.....	8
f.	Kontakte mit der Aussenwelt	8
g.	Besonderer Einzelfall	9
C.	JVA Pöschwies: Alle Abteilungen	9
a.	Disziplinarwesen.....	9
b.	Sicherheits- und Schutzmassnahmen	9
D.	Zusammenfassung	10



I. Einleitung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009¹ hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies (JVA Pöschwies) im Rahmen eines Nachfolgebesuchs den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen im Zusammenhang mit der Hochsicherheitshaft überprüft.
 - a. Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs
2. Eine Delegation der NKVF, bestehend aus Alberto Achermann, Delegationsleiter und Vizepräsident der Kommission, Franziska Plüss, Kommissionsmitglied, Sandra Imhof, Geschäftsführerin, und Daniela Bill, wissenschaftliche Mitarbeiterin, hat am 2. November 2015 die JVA Pöschwies besucht.
 - b. Zielsetzungen
3. Während des Besuches richtete die Delegation ein besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte:
 - i. Überprüfung der Umsetzung der abgegebenen Empfehlungen im Tätigkeitsbericht der NKVF aus dem Jahr 2013 mit Schwerpunkt: Menschenrechtskonformität der Hochsicherheitshaft in der Schweiz;
 - ii. Überprüfung der Umsetzung der beim Erstbesuch 2013 abgegebenen Empfehlungen in Bezug auf die Sicherheitsabteilung (SI) 1;
 - iii. Erneute Überprüfung der Haftbedingungen in der SI 1;
 - iv. Handhabung des Disziplinarwesens bzw. der Schutz- und Sicherheitsmassnahmen.
- c. Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit
4. Der Besuch der NKVF war der Direktion der JVA Pöschwies vorgängig telefonisch angekündigt worden. Der Besuch begann am 2. November 2015 um 09:30 Uhr mit einem Gespräch, an dem seitens der JVA Pöschwies folgende Personen teilnahmen:
 - Herr Andreas Naegeli, Direktor der JVA Pöschwies;
 - Herr Thomas Erb, Stv. Direktor und Leiter Vollzugskoordination und Sozialwesen;
 - Frau Franziska Werder, Direktionsassistentin, Mitglied der Direktion;
 - Herr Thomas Roth, Leiter Stab und Rechtsdienst, Mitglied der Direktion;
 - Herr Urs Meier, Leiter Betreuung und Sicherheit, Mitglied der Direktion;
 - Herr Thomas Marchetti, Stv. Leiter Betreuung und Sicherheit;
 - Herr Robert Gersbach, Leiter Sicherheitsorientierter Spezialvollzug.

¹ SR 150.1, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/2109.pdf>.



5. Die Delegation führte im Verlauf der Visite Gespräche mit sechs von sieben inhaftierten Personen der SI 1 und drei Mitarbeitenden.
6. Die Delegation erlebte einen freundlichen und gut vorbereiteten Empfang von Seiten der Direktion und ihren Mitarbeitenden. Während der Visite standen zahlreiche Mitarbeitende aller Stufen der Delegation jederzeit kompetent zur Verfügung. Alle Fragen wurden ausführlich und transparent beantwortet und die gewünschten Unterlagen zur Verfügung gestellt.
7. Zum Zeitpunkt des Besuches waren in der SI 1 insgesamt sieben Personen im Einzelhaftregime untergebracht. Davon befanden sich drei Personen in einer Verwahrung nach Art. 64 StGB, drei Personen in einer Freiheitsstrafe und eine Person im vorzeitigen Strafvollzug nach Art. 236 StPO.²
8. Der vorliegende Bericht verweist auf die Empfehlungen, welche die NKVF nach ihrem ersten Besuch in der JVA Pöschwies im Jahr 2013 bezüglich der vormaligen Sicherheitsabteilung (SA), durch die Reorganisation neu benannt als Sicherheitsabteilung (SI) 1, abgegeben hatte, sowie auf die darauffolgende Stellungnahme des Zürcher Regierungsrates vom 9. Mai 2014³ und die Empfehlungen zum Schwerpunkt Hochsicherheit im Tätigkeitsbericht 2013 der NKVF (TB 2013).⁴

II. Stand Umsetzung der Empfehlungen: Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

A. Einleitende Bemerkungen

9. Die Delegation nahm während des Antrittsgesprächs mit der Direktion zur Kenntnis, dass in der JVA Pöschwies aktuell eine Reorganisation durchgeführt wird, welche die Überprüfung der internen Abläufe und deren Neuorganisation umfasst. Teilweise in Umsetzung der Empfehlungen der NKVF wurden nach Angaben der Direktion verschiedene Massnahmen getroffen bzw. in die Wege geleitet, namentlich:
 - Die Überarbeitung der einzelnen Hausordnungen;
 - Das Erarbeiten von Detailkonzepten für alle Vollzugsgefässe (Sicherheit 1, Sicherheit 2, Kurzstrafenvollzug, Integrationsgruppe, Übergangsgruppe, Eintrittsgruppe, Alter und Gesundheit, Normalvollzug, Offener Vollzug, Arbeitsexternat, Wohn- und Arbeitsexternat);

² SR 311.0; SR 312.0.

³ Der Bericht zum Erstbesuch in der JVA Pöschwies sowie die Stellungnahme des Kantons Zürich sind abrufbar unter: http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice/berichte/besuche_2013.html (besucht am 3. November 2015).

⁴ Der Tätigkeitsbericht 2013 der NKVF ist abrufbar unter: <http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice/berichte.html> (besucht am 3. November 2015).



- Die Aufhebung der Doppelbelegung im Erweiterungsbau und die Schaffung von 30 Einzelzellen für den Vollzug von langen Freiheitsstrafen (Übergangsgruppe);
- Die Verkürzung der Überprüfungsintervalle für die Einzelhaftverfügungen von sechs auf drei Monate;
- Die Instruktion der körperlichen Durchsuchungen im Rahmen der neuen Sicherheitsausbildung in zwei Phasen;
- Die Abgabe der Nachtmedikamente erfolge seit dem 1. Januar 2014 um 20:00 Uhr (vorher 17:00 Uhr) durch den neu geschaffenen medizinischen Pikkeldienst;
- Das Angebot neu gekochter und mehrheitlich warmer Menus als Abendessen;
- Die Neu-Organisation der gesamten forensisch-psychiatrischen Abteilung (FPA);
- Die vormalige Alters- und Pflegeabteilung (ASP) sei umbenannt worden in die Gruppe Alter und Gesundheit (AGE) und zudem sei das Profil dieser Abteilung überarbeitet und präzisiert worden;
- Die Begrifflichkeiten der „Einzelhaft“ und „Zelleneinschluss“ in den Disziplinarverfügungen seien angepasst worden;
- Das neue Mediennetz sei aufgeschaltet;
- Es seien für die sportliche Betätigung verschiedene Sportgeräte auf dem Spazierhof angeschafft worden.

Die Kommission spricht der Direktion ihre Anerkennung für diese Massnahmen aus.

10. Von der Delegation erfolgte hinsichtlich dieser Neuerungen eine Überprüfung mit Schwerpunkt auf die SI 1.

B. Sicherheitsabteilung 1

a. Misshandlungen, unmenschliche und/oder erniedrigende Behandlungen

11. Der Delegation wurden während ihres Besuches weder Behauptungen noch Informationen betreffend Misshandlungen und/oder schlechter Behandlung der inhaftierten Personen durch das Personal zugetragen. Die Delegation erhielt den Eindruck, dass der Umgang mit den inhaftierten Personen respektvoll und zuvorkommend ist.



b. Anordnungskompetenz und Überprüfung der Einweisung in die Sicherheitsabteilung 1

12. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Einweisungsverfügungen der sieben inhaftierten Personen der SI 1 und der rechtlichen Grundlagen⁵ fest, dass die Einweisung weiterhin durch die Mitglieder der Direktion (Anstaltsdirektion) und nicht durch die Vollzugsbehörde verfügt wird. Aufgrund des mit der Einweisung in die SI 1 verbundenen schweren Eingriffs in die Grundrechte der eingewiesenen Personen, ist die Kommission weiterhin der Ansicht, dass die Einweisung von der Direktion zwar beantragt, formell aber von der Vollzugsbehörde verfügt werden sollte.⁶ Dabei stützt sich die Kommission auf Empfehlungen des CPT und auf ein Gutachten des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, welches dieses Vorgehen zur Stärkung der prozessualen Rechte von vulnerablen Personen klar betont.⁷ **Die Kommission empfiehlt den kantonalen Behörden, die Verfügungskompetenz auf Stufe der Vollzugsbehörde anzusetzen.**⁸
13. Bei der Durchsicht der Einweisungsverfügungen der sieben inhaftierten Personen in der SI 1 stellte die Delegation fest, dass eine Überprüfung der Einweisung neu alle drei Monate stattfindet oder zumindest vorgesehen ist.⁹ Der Delegation wurde von der Anstaltsdirektion mitgeteilt, dass das rechtliche Gehör durch Mitarbeitende der SI 1 gewährt wird und die Direktion auf Antrag der Mitarbeitenden über den weiteren Verbleib in der SI 1 entscheidet. Die Kommission nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass die Einweisung neu alle drei Monate überprüft wird. **Angesichts des mit der Einweisung in die SI 1 verbundenen schweren Eingriffs regt sie an, das rechtliche Gehör in regelmässigen Abständen auch unter Anwesenheit eines Mitglieds der Direktion zu gewähren.**

⁵ Gemäss § 8 der Hausordnung (Ausgabe 2009) wird die Einweisung von der Anstaltsdirektion schriftlich verfügt und periodisch überprüft. Eine Rechtsmittelbelehrung ist vorgesehen. Der Entwurf der Hausordnung (Ausgabe 2016) sieht unter § 8 weiterhin die Anordnungskompetenz bei der Anstaltsdirektion vor. Das Detailkonzept Sicherheit 1 erwähnt, entgegen den §§ der Hausordnungen, dass die Anordnungskompetenz nur beim Direktor und nicht der Direktion der JVA Pöschwies liegt.

⁶ Diese Kompetenzverteilung macht auch deswegen Sinn, weil die Vollzugsbehörde ein Gegengewicht gegenüber der Anstalt bildet, da Erstere u.U. andere Gesichtspunkte berücksichtigt. Damit kann der Gefahr des „Wegsperrens“ auch prozessual entgegengewirkt werden, da die Gewährung des rechtlichen Gehörs und die Möglichkeit zur Beschwerdeerhebung allein dieser nicht wirksam begegnet, weil die anwaltlich meist nicht vertretenen Inhaftierten etwa aufgrund einer psychischen Erkrankung oft nicht zur Beschwerdeerhebung fähig sind. Vgl. Künzli Jörg/Frei Nula/Spring Alexander, Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Bern 2014, S. 35.

⁷ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2011, Ziff. 57 c). SKMR, Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz Gutachten zuhanden des Lenkungsausschusses EDA/EJPD, Jörg Künzli/Nula Frei/Alexander Spring Bern, 31. März 2014, Ziff. IV, 4.

⁸ Empfehlung Ziff. 28, Bericht der NKVF zur JVA Pöschwies, 2013.

⁹ Zudem wird die Überprüfungskadenz von drei Monaten für die Einzelhaft im Entwurf der Hausordnung (Ausgabe 2016) unter § 9 Abs. 2 festgehalten.



c. Anordnungsgründe für die Einweisung in die Sicherheitsabteilung 1

14. Die Kommission begrüßt, dass ein neues internes Detailkonzept für die SI 1 erarbeitet wurde, welches die Grundzüge des Vollzuges konkretisiert. **Sie empfiehlt den Erlass einer eigenen Hausordnung für die SI 1, welche die von der allgemeinen Hausordnung abweichenden Regelungen enthält, mindestens aber – sofern unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips zulässig¹⁰ – die Abgabe einer schriftlichen Information über die entsprechenden Rechte und Pflichten in einer für die Eingewiesenen verständlichen Sprache.¹¹**
15. Im Kanton Zürich ist die Anordnung der Einzelhaft „zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der betrieblichen Sicherheit oder Ordnung“ in § 23a lit. d des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (StJVG)¹² vorgesehen. Gestützt auf § 7 der Hausordnung (Ausgabe 2009)¹³ kann die Anstaltsdirektion für inhaftierte Personen zudem bei erhöhter Fluchtgefahr, bei Selbst- oder Drittgefährdung oder bei einer anderweitigen schweren Störung von Ordnung und Sicherheit des Anstaltsbetriebs die Einweisung in die SI 1 anordnen. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Einweisungsverfügungen fest, dass der Anordnungsgrund der „anderweitigen schweren Störung von Ordnung und Sicherheit des Anstaltsbetriebs“ weiterhin, aber nie ausschliesslich als Grund für eine Einweisung in die SI 1 aufgeführt wird. Die Kommission verweist auf die Ausführungen in ihrem TB 2013, wonach eine Einweisung in die Hochsicherheitsabteilung gestützt auf die bundesgesetzliche Grundlage von Art. 78 lit. b StGB nur zum Schutz des Gefangenen oder Dritter zulässig ist.¹⁴ **In Anbetracht ihrer damit ergangenen Empfehlung (Ziff. 3.3 TB 2013) ersucht sie die Anstaltsdirektion, im Rahmen der aktuell laufenden Überarbeitung der Hausordnung den Anordnungsgrund der „anderweitigen schweren Störung von Ordnung und Sicherheit des Anstaltsbetriebs“ in Bezug auf seine Rechtskonformität hin zu überprüfen.**

d. Materielle Haftbedingungen

16. Während des Antrittsgesprächs wurde die Delegation informiert, dass in der SI 1 ein neuer Besucherraum mit Trennscheibe in Planung ist. Anlässlich des Feedbackgesprächs vom 16. Februar 2016 konnte die Delegation den neuen Besucherraum mit Trennscheibe in der SI 1 besichtigen. Separate Arbeitsräume oder Gemeinschaftsräume sind nicht vorhanden

¹⁰ Siehe etwa BGE 106 Ia 136ff.

¹¹ Empfehlung Ziff. 33, Bericht der NKVF zur JVA Pöschwies, 2013.

¹² LS 331.

¹³ Hausordnung Pöschwies, Ausgabe 2009.

¹⁴ Vgl. Künzli Jörg/Frei Nula/Spring Alexander, Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Bern 2014, S. 17 f.: „Unter dem Schutz des Gefangenen wird eine Gefährdung des Gefangenen durch sich selbst (z.B. bei Suizidgefahr oder bei körperlichen Selbstverletzungen, aber auch – laut der Botschaft zum StGB – einem besonderen psychischen Zustand) oder durch andere Inhaftierte verstanden. Dazu zählen etwa Bedrohungen oder Belästigungen von Sexualstraftätern oder Homosexuellen durch Mitinsassen. Als Schutz Dritter kann der Schutz von Mitarbeitern, Mitinsassen sowie von Besuchern definiert werden.“



und auch nicht geplant. Ein separater Arbeitsraum könnte dazu beitragen, die Monotonie des Alltagslebens in der SI 1 etwas zu durchbrechen, sofern dies für die betreffende inhaftierte Person geeignet erscheint. **Die Kommission empfiehlt, die Einrichtung von separaten Arbeitsräumen zu prüfen.**¹⁵

e. Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten

17. Das Haftregime in der SI 1 ist auf strikte Einzelhaft ausgerichtet. Die inhaftierten Personen sind 23 Stunden am Tag in ihren Zellen eingeschlossen und verrichten einfache Arbeiten in ihren Zellen. Während einer Stunde am Tag wird ihnen der tägliche Spaziergang an der frischen Luft ermöglicht. Die Delegation stellte während des Besuchs fest, dass alle inhaftierten Personen einzeln spazieren, da ein Spaziergang zu zweit laut Direktion aus Sicherheitsgründen und aufgrund der aktuellen Zusammensetzung nicht immer möglich sei. Folglich konnten sie weder den Tischtennistisch noch den Tischfussballtisch auf dem Spazierhof nutzen. Die Kommission betont in diesem Zusammenhang die Wichtigkeit, den inhaftierten Personen regelmässige Sportmöglichkeiten und soziale Kontakte zu ermöglichen, um auf diese Weise soziale Trainingsfelder zu eröffnen. **Die Kommission empfiehlt der Direktion, ein ständiges Augenmerk darauf zu richten, dass Formen zur Förderung des zwischenmenschlichen Kontaktes geprüft und dabei immer wieder versucht wird, die inhaftierten Personen zu zweit spazieren zu lassen.**

f. Kontakte mit der Aussenwelt

18. In der Regel werden Besuche in der SI 1 nur unter Anwendung der Trennscheibe ermöglicht. Bei der Durchsicht der Personenakten stellte die Delegation fest, dass zwei inhaftierte Personen der SI 1 Besuch von Familienangehörigen, Rechtsanwälten oder Therapeuten im Besucherraum ohne Trennscheibe empfangen konnten. Die Kommission nimmt diese einzelfallgerechte Handhabung der Besuchsmodalitäten mit Zufriedenheit zur Kenntnis. **Sie regt an, Besuche, sofern aus Sicherheitsgründen möglich, regelmäßig ohne systematische Anwendung der Trennscheibe durchzuführen.**¹⁶

19. Die Delegation wurde informiert, dass die Gespräche zwischen inhaftierten Personen und dem psychiatrischen Dienst in der Regel über die Essklappe der Zellentür oder die Trennscheibe geführt werden. Dieses Vorgehen mag in einzelnen Fällen auch abgesehen von Sicherheitsaspekten für das Gespräch von Vorteil sein, wenn sich die inhaftierte Person dabei wohler fühlt. **Die Kommission ist der Ansicht, dass Therapiegespräche ohne Trennungsdispositiv dem Normalfall entsprechen sollten und hierfür entsprechende Massnahmen zu treffen sind.**

¹⁵ Empfehlung Ziff. 29, Bericht der NKVF zur JVA Pöschwies, 2013.

¹⁶ Empfehlung Ziff. 30, Bericht der NKVF zur JVA Pöschwies, 2013; Ziff. 50, CPT/Inf (2012) 26, <http://www.cpt.coe.int/documents/che/2012-26-inf-fra.pdf>.



20. Die Delegation begrüßt die Möglichkeit der Benutzung eines Funktelefons für die inhaftierten Personen der SI 1 und stellte bei der Durchsicht der Personenakten fest, dass mindestens eine Person davon täglich Gebrauch machte.¹⁷

g. Besonderer Einzelfall

21. Die Kommission wurde im Rahmen des Antrittsgesprächs informiert, dass seit dem letzten Besuch keine Veränderungen des Haftregimes bei der Person, die sich seit mehr als 12 Jahren in strikter Einzelhaft befindet, vorgenommen und damit keine Massnahmen zur Förderung der Gruppentauglichkeit ergriffen wurden. Die Kommission stellte bei der Durchsicht der Akten hingegen fest, dass die betroffene Person neu regelmässigen Zugang zu psychiatrischen Konsiliarsitzungen hat. Die Kommission konnte während der Gespräche mit der Anstaltsdirektion erkennen, dass diese den Ist-Zustand nicht als gegeben erachtet, sondern bemüht ist, Möglichkeiten der Lockerung zu suchen. **Die Kommission bestärkt die Anstaltsdirektion in ihren Bemühungen, alle möglichen Massnahmen zu prüfen, die eine schrittweise Lockerung der Einzelhaft erlauben würden, mit dem Ziel, die Person wieder gruppentauglich zu machen.**¹⁸

C. JVA Pöschwies: Alle Abteilungen

a. Disziplinarwesen

22. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der rechtlichen Grundlagen und der Disziplinarverfügungen aller Abteilungen der JVA Pöschwies fest, dass die Disziplinierungen gut begründet und soweit ersichtlich verhältnismässig waren. Keine der verfügbaren Disziplinar sanktionen im Jahr 2015 überschritt die Dauer von 14 Tagen, obwohl die gesetzliche Grundlage den Arrest bis zu 20 Tagen vorsieht. **Die Kommission ist der Ansicht, dass die Dauer des Arrests grundsätzlich gesetzlich auf maximal 14 Tage beschränkt sein sollte und legt den rechtsetzenden Behörden nahe, eine verkürzte Dauer vorzusehen.**¹⁹

b. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

23. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Personalakten fest, dass einzelne Personen aus psychischen Gründen in die Sicherheitszelle in der Arrestabteilung eingewiesen werden. Bei der Durchsicht der ihr vorliegenden Unterlagen konnte sie eruieren, dass es sich

¹⁷ Vgl. Punkt 6.9.3 des Detailkonzepts Sicherheit 1 welcher die tägliche Benutzung des Funktelefons zwischen 06:10 und 16:50 Uhr vorsieht.

¹⁸ Empfehlung Ziff. 12/32, Bericht der NKVF zur JVA Pöschwies, 2013.

¹⁹ Empfehlung Ziff. 56, Bericht der NKVF zur JVA Pöschwies, 2013. Vgl. CPT/Inf (2011) 28, Ziff. 56 lit. b. "Given the potentially very damaging effects of solitary confinement, (...) the CPT considers that the maximum period should be no higher than 14 days for a given offence, and preferably lower."



hierbei um sogenannte Sicherheits- und Schutzmassnahmen handelt, welche bei vorliegender Selbst- und/oder Fremdgefährdung angeordnet und in den Arrestzellen vollzogen werden. In sämtlichen Fällen fehlte hingegen eine Verfügung dieser Massnahmen. **Die Kommission empfiehlt, sämtliche Anordnungen von Sicherheits- und Schutzmassnahmen gemäss den gesetzlichen Vorgaben ordentlich zu verfügen, das entsprechende Rechtsmittel anzuführen und die verfügten Massnahmen in einem Register zu erfassen.**

D. Zusammenfassung

24. Die Kommission begrüßt nachdrücklich die eingeführten resp. eingeleiteten oder geplanten Neuerungen in der JVA Pöschwies seit ihrem Besuch von 2013. Besonders hervorzuheben gilt es, die neu alle drei Monate stattfindende Überprüfung der Anordnungsgründe für die Einweisung in die Sicherheitsabteilung SI 1. Nach wie vor kritisch beurteilt die Kommission hingegen die auf Stufe der Direktion angesetzte Verfügungskompetenz für die Anordnung der Einweisung in die SI 1 sowie Aspekte der Gestaltung der Aussenkontakte (Besuche und Therapiegespräche). Die Kommission ist der Ansicht, dass alle möglichen Massnahmen zu prüfen sind, welche eine Lockerung der Einzelhaft ermöglichen, mit dem Ziel die inhaftierten Personen wieder gruppentauglich zu machen und so den schädlichen Folgen der strikten Einzelhaft entgegenzuwirken.

Für die Kommission:

O. Achermann

Alberto Achermann, Präsident der NKVF



EINGEGANGEN 02. Mai 2016

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.stähelin@ji.zh.ch

Referenz: 2016/235/ST *f.R.*

An die
Nationale Kommission
zur Verhütung von Folter (NKVF)
Alberto Achermann
Bundesrain 20
3003 Bern

21. April 2016

Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter über ihren Nachfolgebesuch in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies

Sehr geehrter Herr Präsident

Wir beziehen uns auf Ihre Einladung zur Stellungnahme in rubrizierter Angelegenheit und haben zum Bericht der NKVF über den Besuch in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies vom 2. November 2015 folgende Anmerkungen:

Zu Ziffer 12:

Wir verweisen dazu auf die Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern vom 9. Mai 2014 zum Bericht des Besuches der NKVF in der JVA Pöschwies vom 9. bis 11. Juli 2013 (Ziffer 28), welche hier nochmals wiedergegeben wird und an welcher Rechtsauffassung wir nach wie vor festhalten möchten:

„Ebenfalls nicht teilen können wir die Auffassung der NKVF, dass der Entscheid über die anstaltsinterne Einweisung in den Hochsicherheitsbereich einer Vollzugseinrichtung auf Stufe der Vollzugsbehörde anzusetzen sei. Wir sind dezidiert der Ansicht, dass dieser Entscheid bei der Leitung der betreffenden Vollzugseinrichtung liegen soll, und zwar aus folgenden Gründen:

Es gehört zu den Kernaufgaben einer Justizvollzugsanstalt und der Hauptverantwortung ihres Direktors, über die aus Sicherheitsgründen gebotene Platzierung eines Gefangen innerhalb der Vollzugseinrichtung zu befinden. In Übereinstimmung mit dieser Grundhaltung ist in § 10 Abs. 6 der Justizvollzugsverordnung (JVV) für die JVA Pöschwies ausdrücklich festgehalten, dass die JVA für die Sicherheit im Innern wie gegen aussen zu sorgen hat. Die Vollzugsbehörde ist viel zu weit vom Geschehen entfernt, um diese Verantwortung übernehmen zu können und entsprechend zu entscheiden. Der Justizvollzugsanstalt in internen Sicherheitsbelangen nur ein Antragsrecht an die Vollzugsbehörde einzuräumen, würde ihrer umfassenden Verantwortung für Si-



cherheitsfragen nicht gerecht. Zudem wäre absehbar, dass die Vollzugsbehörde stets antragsgemäß entscheiden würde, was wohl kaum im Sinne der Sache sein würde, sondern nur das Verfahren verkomplizieren und verlängern und die Verantwortlichkeiten verwischen würde. Die Verfügungskompetenz auf Stufe der Vollzugsbehörde hätte sodann die unerwünschte Folge, dass diese Kompetenz je nachdem, ob es sich um einen innerkantonalen oder ausserkantonalen Einweiser handelt, eine andere Vollzugsbehörde mit einem anderen Rechtsmittelweg zum Zuge käme. Die Sicherheit einer Vollzugseinrichtung (baulich, organisatorisch wie auch personell) fällt aber stets in die alleinige Verantwortung des Standortkantons.

Selbstverständlich wird die Einweisungsbehörde über eine interne Versetzung in den Hochsicherheitsbereich stets umgehend orientiert. Diese Orientierung ist allein schon deshalb erforderlich, weil für eine Platzierung in der Sicherheitsabteilung ein deutlich höheres Kostgeld zu entrichten ist, was das Einverständnis der Einweisungsbehörde erfordert. Würde das Einverständnis verweigert (was in der Praxis nie vorkommt), so müsste der Gefangene von der JVA dem Einweiser zur Verfügung gestellt werden bzw. der Gefangene in eine andere Institution versetzt werden. Es kann einer JVA nämlich nicht zugemutet werden, ein Sicherheitsrisiko zu übernehmen, welches sie nicht zu tragen bereit ist.

Die Vollzugsbehörde ist auch im Rahmen der periodischen Überprüfung der Unterbringung im Hochsicherheitsbereich in die Entscheidfindung einzubeziehen. Es bleibt aber auch hier stets ein Entscheid der Leitung der Vollzugseinrichtung, welcher mittels rechtsmittelfähiger Verfügung ergeht und über den kantonalen Instanzenzug bis zum Bundesgericht angefochten werden kann.“

Zu Ziffer 13:

Wenn es hier um die Wahrung der Objektivität und Unvoreingenommenheit gehen soll, kämen von den Direktionsmitgliedern lediglich der Direktor, der Leiter Stab oder der Leiter Wirtschaft & Arbeit in Frage. Die übrigen beiden Direktionsmitglieder sind operationell schon an der Versetzung der Gefangenen beteiligt. Die von der NKVF angeregte Vorgehensweise würde die Kompetenz und Glaubwürdigkeit der Mitarbeitenden der SI 1 ohne Not in Frage stellen, weshalb die Verantwortlichen der JVA dieser Anregung in Berücksichtigung ihrer langjährigen Erfahrungen ablehnend gegenüber stehen.

Zu Ziffer 14:

Die Empfehlung betreffend Erlass einer eigenen Hausordnung für die SI 1 haben wir geprüft und wir sind im Quervergleich mit anderen Spezialabteilungen innerhalb der JVA Pöschwies (z.B. Abteilung Alter und Gebrechen, Forensisch-Psychiatrische Abteilung) der Auffassung, dass es auch für die SI 1 keiner eigenen Hausordnung bedarf. Hingegen nehmen wir den Vorschlag der NKVF hinsichtlich Abgabe einer schriftlichen Information über die entsprechenden Rechte und Pflichten in einer für die Eingewiesenen verständlichen Sprache gerne auf und prüfen im Rahmen des QM-Projekts in der JVA Pöschwies die Abgabe einer solchen Information in sämtlichen Vollzugsregimen.

**Zu Ziffer 15:**

Der Wortlaut der "anderweitigen schweren Störung von Ordnung und Sicherheit des Anstaltsbetriebs" in § 7 der geltenden Hausordnung, wonach der Gefangene bei erhöhter Fluchtgefahr, Gefahr der Gewaltanwendung gegenüber Dritten oder sich selbst sowie bei Gefahr einer anderweitigen, schweren Störung von Ordnung und Sicherheit des Anstaltsbetriebs in die Sicherheitsabteilung der Strafanstalt eingewiesen werden kann, orientiert sich am Einleitungssatz von § 23a des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (StJVG): "Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der betrieblichen Sicherheit oder Ordnung können [...]" Wir nehmen die erneute Kritik der NKVF jedenfalls auf und werden im Rahmen der aktuellen Überarbeitung der Hausordnung der JVA den entsprechenden Wortlaut auf seine Rechtmäßigkeit hin überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen.

Zu Ziffer 16:

Der Besuchsraum mit Trennscheibe wurde umgesetzt und ist bereits in Betrieb. Separate Arbeitsräume wären zwar denkbar, bringen aber nach Auffassung der Verantwortlichen der JVA Pöschwies aus praktischer Sicht nicht den damit angestrebten Nutzen: Für die Gefangenen wäre die Beschäftigung in einem separaten Arbeitsraum letztlich wohl einschränkender und noch monotoner als in der eigenen Zelle, zumal der Arbeitsraum nicht mit persönlichen Gegenständen ausgestattet ist (Getränke, Verpflegung, TV, Bett). Eine gemeinsame Beschäftigung in einem Arbeitsraum würde wiederum den Anordnungsgründen der Einzelhaft widersprechen.

Zu Ziffer 17:

Es wird laufend geprüft und beurteilt, ob im Einzelfall Formen zur Förderung des zwischenmenschlichen Kontaktes gefördert werden können. So wird beispielsweise geprüft, ob es vertretbar erscheint, zwei Gefangene zu zweit spazieren zu lassen. Dies ist jedoch je nach Konstellation bzw. Population häufig nicht verantwortbar bzw. mit dem Grund der Inhaftierung auf der SI 1 nicht vereinbar. Wir verweisen dazu auf die Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern vom 9. Mai 2014 zum Bericht des Besuches der NKVF in der JVA Pöschwies vom 9. bis 11. Juli 2013 (Ziffer 29), welche hier nochmals wiedergegeben wird:

„Es entspricht der Praxis in der JVA Pöschwies, dass die Gefangenen auf der Sicherheitsabteilung — eben aus Gründen der Sicherheit - in strikter Einzelhaft geführt werden. Dieses Regime wird erst als ultima ratio verfügt. Nur ein bisschen Sicherheitsabteilung geht nicht. Aus diesem Grund verträgt sich die Einrichtung eines Gemeinschaftsraums nicht mit Sinn und Zweck einer Sicherheitsabteilung. Es wird aber daraufhin gearbeitet, dass eine Verlegung zurück in den Gruppenvollzug (meist in die Gruppe für Fluchtgefährliche) so bald als möglich erfolgen kann.“

Zu Ziffer 18:

Wir sehen uns aus Sicherheitsgründen veranlasst, am bisherigen bewährten System, wonach auf der SI 1 der Grundsatz der Besuche mit Trennscheibe gilt, festzuhalten. Von diesem Grundsatz kann und soll wie nach der geltenden Praxis nur im Einzelfall in Berücksichtigung der konkreten Umstände abgewichen und Besuche auch ohne Trennscheibe ermöglicht werden. Wir verweisen dazu auf die Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern vom 9. Mai 2014 zum Bericht des Besuches der NKVF in der JVA Pöschwies vom 9. bis 11. Juli 2013 (Ziffer 30), welche hier nochmals wiedergegeben wird:

„Es ist ein grundlegendes Merkmal des Hochsicherheitsregimes, dass von einer Gefährlichkeit ausgegangen werden muss. Mit der Trennscheibe wird sichergestellt, dass keine gefährlichen Gegenstände über den Besuch eingeschmuggelt werden können. Das aufgeführte Beispiel mit dem Besuch der Mutter bei einem Gefangenen zeigt gerade, dass die Handhabung nicht schematisch ist. Es muss aber in jedem Fall darauf geachtet werden, dass die Behandlung rechtsgleich ist. Ausnahmen sind in Einzelfällen nur dann möglich, wenn sachliche Gründe dafür sprechen und unter dem Sicherheitsaspekt verantwortet werden können.“

Zu Ziffer 19:

Der Besuchsraum mit Trennscheibe wurde umgesetzt und ist in Betrieb (vgl. bereits zu Ziffer 18). Dennoch darf festgestellt werden, dass sich die bisherige Praxis bewährt hat und auch entsprechend Sicherheit generiert. Letzteres gehört zum Grundauftrag der SI 1. Selbstverständlich werden im Einzelfall mögliche Lockerungen in Absprache mit der Gefängnispsychiatrie laufend geprüft.

Zu Ziffer 21:

Die Ausführungen bzw. Vorschläge der NKVF entsprechen vollumfänglich der Haltung der Direktion der JVA Pöschwies. Der Status des Betreffenden wird mit Blick auf verantwortbare Lockerungen anlässlich der periodischen Anhörungen auf der SI 1 jeweils eingehend überprüft.

Zu Ziffer 22:

Die Maximaldauer der Arreststrafe von 20 Tagen stützt sich auf § 23c Abs. 1 lit. i des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (StJVG), welche Bestimmung wiederum im Einklang steht mit Ziffer 3 Abs. 1 lit. g der Richtlinien der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission für das Disziplinarrecht in den Konkordatsanstalten vom 7. April 2006. Wir weisen darauf hin, dass lange Arreststrafen bis maximal 20 Tage überhaupt nur mit grosser Zurückhaltung und nur bei sehr schwerwiegenden und/oder wiederholten Disziplinarverstössen verfügt werden. Wir sehen allein schon deshalb und aber auch angesichts der klaren rechtlichen Grundlage einerseits sowie in Anbetracht der Tatsache andererseits, dass eine Reduktion der maximal zulässigen Arrestdauer auch kürzere Arreststrafen beeinflussen würde (konsequenterweise müssten sämtliche Arreststrafen

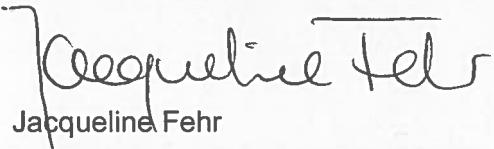
dem neuen Strafrahmen angepasst werden) keine Notwendigkeit, von der bisherigen und bewährten Praxis abzuweichen. Zudem wird seitens der NKVF nicht begründet, weshalb Disziplinarmassnahmen maximal auf 14 Tage beschränkt sein sollen.

Zu Ziffer 23:

Wir nehmen die Anregung der NKVF auf und werden den Erlass einer Verfügung bei Anordnung von Sicherheits- und Schutzmassnahmen im Sinne von § 23 Abs. 1 lit. a StJVG näher prüfen. Der Vorschlag bezüglich eines einheitlichen Registers könnte mittels entsprechender Ausgestaltung im RIS2 (oder einem anderen System) mittels entsprechender Filterfunktion möglicherweise umgesetzt werden, was zu gegebener Zeit zu prüfen sein wird.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen



Jacqueline Fehr