



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Nationale Kommission zur Verhütung von
Folter (NKVF)
Präsidentin
Frau Regula Mader
Schwanengasse 2
3003 Bern

Bern, 29. September 2022
10.03.01/hof

Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2019–2021: Stellungnahme der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

Sehr geehrter Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juli 2022 räumen Sie der KKJPD die Gelegenheit ein, sich zum titelerwähnten Bericht zu äussern. Der Vorstand der KKJPD bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nimmt die Gelegenheit gerne wahr. Gleichzeitig stellen wir aber auch fest, dass für uns mit dem erwähnten Vorgehen nicht ersichtlich ist, welche anderen Adressaten zur Stellungnahme eingeladen wurden. Wir haben Kenntnis davon, dass die einzelnen Kantone sowie die Konferenz der Kantonalen Leitenden Justizvollzug (KKLJV) ebenfalls mit dem Berichtsentwurf bedient wurden. Mehrere Empfehlungen der NKVF richten sich direkt an die Konkordate. Gemäss Auskunft der Konkordatssekretariate wurden diese allerdings nicht zur Stellungnahme eingeladen. Es wäre hilfreich, wenn die NKVF den Verteiler jeweils transparent kommunizieren und bestenfalls mit uns absprechen würde. Zudem erscheint uns das gewählte Vorgehen, den Bericht ausschliesslich per Briefpost zu versenden, nicht mehr zeitgemäss. Wir bitten Sie, uns die Berichte in Zukunft in digitaler Form zur Verfügung zu stellen.

1. Allgemeine Bemerkungen:

Wir erachten es in einem demokratischen Rechtsstaat als problematisch, Entscheide unabhängig von politischen und gesellschaftlichen Diskussionen zu treffen. Namentlich der Wille des Gesetzgebers ist bei der Anwendung der Gesetzesnormen zu berücksichtigen. Eine Verwahrung ist nach den bundesrechtlichen Vorgaben vom Gericht anzuordnen, wenn es das Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit erfordert, die schuldangemessene Zeitstrafe nicht genügt, um dieses Sicherheitsinteresse abzudecken, und die Anordnung einer therapeutischen Massnahme keinen Erfolg verspricht. Deshalb hat der Sicherungsauftrag bei verwahrten Tätern grundsätzlich Vorrang vor Wiedereingliederungsbemühungen. Bevor eine verwahrte Person sich mit ihren Delikten, deren Ursachen und Fol-

gen nicht mit fachlicher Unterstützung auseinandergesetzt, Verantwortung für ihre Handlungen übernommen und gelernt hat, Risikosituationen zu erkennen, zu vermeiden bzw. rechtskonform zu bewältigen, können Vollzugsöffnungen nicht verantwortet werden. Solche Öffnungen müssen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sodann in eine realistische Öffnungsperspektive eingebettet sein. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass ein allfälliger Vorfall bei einer Vollzugsöffnung einer verwahrten Person Auswirkungen auf das Gesamtsystem hat und zu Restriktionen führt, die sich letztlich auf den gesamten Justizvollzug negativ auswirken. Tatsache ist schliesslich, dass die Ressourcen für den Justizvollzug beschränkt sind.

Die Forderung nach einer schweizweiten Vereinheitlichung bei den Modalitäten des Verwahrungsvollzugs widerspricht dem föderalen System der Schweiz. Der Strafvollzug ist eine kantonale Aufgabe. Unterschiede in der Ausgestaltung sind daher systemimmanent und in der Bundesverfassung so vorgesehen. Wo sinnvoll und nötig werden die Vorgaben durch die KKJPD und die Strafvollzugskonkordate harmonisiert. Die Kantone streben einen modernen humanen Verwahrungsvollzug an, welcher in der Praxis ermöglicht, auch flexible Lösungen für Einzelfälle zu finden. Dies ist auch deshalb wichtig, weil die verwahrten Personen keine homogene Gruppe sind, sondern ganz unterschiedliche persönliche Voraussetzungen mitbringen und unterschiedliche Bedürfnisse haben.

Zur Methodik der NKVF bei der Überprüfung möchten wir darauf hinweisen, dass sich die Erhebungen auf Gespräche mit einzelnen Verwahrten und auf die Analyse von Akten beschränkten. Unseres Erachtens hätte der Einbezug der institutionellen Perspektive (Einweisungsbehörden, Einrichtungsleitungen) die Interpretation des Datenmaterials unterstützt.

2. Zu den einzelnen Themenbereichen:

a. Anordnung und Aufhebung

Die NKVF regt eine Gesetzesänderung an, nach welcher die Verwahrung nur noch alle zwei Jahre überprüft werden soll. Wir begrüssen diesen Vorschlag, auch wenn fraglich ist, ob damit das von der NKVF beanstandete Problem der z.T. stereotypen, nicht-vertieften Überprüfung nach Art. 64b Abs. 1 lit. a StGB tatsächlich gelöst wird. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass sich die persönliche Situation der verwahrten Personen auch über längere Zeiträume in der Regel nicht verändert, weil bei diesen Personen die deliktrelevante Risikosenkung oftmals Gegenstand eines sehr langfristigen Prozesses ist. Die Änderung des Intervalls zur Überprüfung der Verwahrung ist im Übrigen auch Gegenstand der Motion 17.3572 von Bernhard Guhl, welche als Teil des «Massnahmenpakets Sanktionenvollzug» behandelt wird. Die KKJPD hat im Rahmen der Vernehmlassung die Verlängerung des Intervalls zur Überprüfung der Verwahrung ebenfalls begrüsst.

Die Haltung der NKVF, dass ein vorbefasster Gutachter in jedem Fall ungeeignet ist, ein neues Gutachten zur Überprüfung zu erstellen, teilen wir nicht. Dies ist einzelfallweise von der zuständigen Vollzugsbehörde zu beurteilen. Diese Beurteilung kann im Rechtsmittelverfahren überprüft werden. Ein Gutachter, welcher sich bereits mit dem Fall befasst hat, ist häufig besser in der Lage, eine Entwicklung in der Legalprognose seit der letzten Begutachtung nachzuzeichnen. Zudem ist auch auf die begrenzte Anzahl forensischer Gutachter zu verweisen. Müsste regelmässig ein neuer Gutachter beigezogen werden, führte dies nicht nur zu einer Verteuerung der Verfahren, sondern auch zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen. Die Forderung, dass mindestens alle fünf Jahre ein neues psychiatrisches Gutachten erstellt werden muss, lehnen wir ab. Ob ein Gutachten noch hinreichend aktuell ist, richtet sich nicht primär nach dem formellen Kriterium seines Alters. Massgebend ist vielmehr, ob die ärztliche Beurteilung mutmasslich noch immer zutrifft oder ob diese aufgrund der seitherigen Entwicklung nicht mehr als aktuell bezeichnet werden kann (vgl. BGer vom 8. August 2019 6B_580/2019 mit Hinweisen).

Was die von der NKVF geforderte Multidisziplinarität bei der Erstellung einer Gefährlichkeitsprognose zur Überprüfung betrifft, halten wir fest, dass diese bereits Realität ist, die Gewichtung der Disziplinen jedoch einzelfallweise zu beurteilen ist. Falls eine psychische Störung ursächlich für die schwere Delinquenz war, muss dem forensischen Gutachten und differenzierten Therapieberichten mehr Gewicht eingeräumt werden als z.B. dem Vollzugsbericht. Wie die Gerichte müssen auch die Vollzugsbehörden von den Feststellungen der Sachverständigen ausgehen. Sie dürfen in Fachfragen nicht ohne triftige Gründe von einem Gutachten abweichen (BGE 130 I 337).

b. Unterbringung und Vollzugsort

Die Forderung, der Vollzug einer Verwahrung müsse sich in seiner materiellen Ausgestaltung deutlich vom Strafvollzug abheben, ist zu absolut. In der Schweiz ist dies weder in den rechtlichen Grundlagen vorgesehen, noch wird es durch die Rechtsprechung gefordert. Auch der EGMR hat sich bisher nie für ein zwingendes Abstandsgebot ausgesprochen. Dieses wurde einzig vom deutschen Bundesverfassungsgericht eingeführt (cf. Fussnote 7 und 16 im Bericht). Urteile aus Deutschland haben jedoch für die Schweiz keine bindende Wirkung.

Die aktuelle Rechtsprechung zu dieser Frage in der Schweiz wurde von der NKFV leider nicht berücksichtigt (vgl. BGer vom 10. Februar 2022 BGer 6B_1107/2021, namentlich Erwägungen 4.2. und 4.5.2 sind in Bezug auf die Unterbringung von verwahrten Personen in der Schweiz relevant; bestätigt in BGer vom 30. März 2022 6B_264/2021 E. 2.5.3). Das Bundesgericht kommt in beiden Urteilen zum Schluss, dass die Unterbringung in geschlossenen Anstalten des Freiheitsentzugs bundes- und konventions- bzw. völkerrechtskonform ist. Eine strikte separate Unterbringung Verwahrter in einem spezifischen Vollzugsregime ist gesetzlich nicht vorgesehen und auch in der Vollzugspraxis (noch) kaum etabliert. Eine separate Unterbringung kann sich auch nachteilig auswirken, indem eine Atmosphäre der Perspektivenlosigkeit entsteht. Eine Durchmischung mit anderen Inhaftierten kann dem entgegenwirken.

Die bundesrechtlichen Vorgaben in Art. 64 Abs. 4 i.V.m. Art. 76 Abs. 2 StGB sehen vor, dass die Verwahrung in einer Massnahmenvollzugseinrichtung oder in einer geschlossenen Strafanstalt vollzogen wird. Bundesgesetze sind für die Kantone und für die kantonalen Gerichte bindend. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich führte daher im Urteil VB.2015.00781 in Erw. 3.3 ff. zurecht aus: «Bundesgesetze sind dabei selbst dann anzuwenden, wenn sie sich als verfassungswidrig erweisen sollten (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 74; § 20 N. 28 ff., insbesondere N. 31; Art. 190 der Bundesverfassung). Art. 64 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 76 Abs. 2 StGB erlaubt aber gerade die Unterbringung von Verwahrten (auch mit einer psychischen Störung), Gewaltdelinquenten und gemeingefährlichen Straftätern in geschlossenen Anstalten (Benjamin Brägger, Basler Kommentar Strafrecht I, Art. 76 N. 4; Heer/Habermeyer, Art. 64 N. 127), woran das Verwaltungsgericht gebunden ist».

Der Forderung der NKVF, wonach verwahrte Personen mit einer schweren psychischen Störung in eine Einrichtung mit einer geeigneten Infrastruktur verlegt werden sollen, ist mit Blick auf die Fürsorgepflicht der Behörden zuzustimmen. Zu beachten ist allerdings, dass die psychiatrischen Kliniken oftmals keine oder nur eine beschränkte Aufnahmepflicht für die forensische Klientel haben. Das Handbuch «Psychiatrische Versorgung im Freiheitsentzug» des SKJV nimmt sich dieser Thematik an und macht Lösungsvorschläge.

c. Haftregime

Was die Empfehlungen der NKVF bzgl. Zellengrösse, Berücksichtigung der persönlichen Bedürfnisse bei der Ausstattung (z.B. Möblierung), gemeinsamer Aufenthaltsraum / Küche, Altersinfrastruktur sowie abweichende Zelleneinschlusszeiten angeht, unternehmen die Kantone Anstrengungen zur Verbesserung der Situation (das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz erarbeitet beispielsweise unter Mitwirkung einer Vertretung des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats derzeit ein neues Merkblatt zur Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs, das Empfehlungen für verschiedene Forderungen der NKVF enthält).

d. Beschäftigung und Weiterbildung

Die Forderung der NKVF, dass im Sinne des Normalisierungsgebotes für verwahrte Personen, die das Pensionsalter erreicht haben, keine Arbeitspflicht mehr bestehen sollte, steht nicht nur klar im Widerspruch zum publizierten und im Bericht in der Fussnote erwähnten Bundesgerichtsentscheid (BGE 139 I 180 E.2.6.2), sondern auch zur Erfahrung in Deutschland. Die Arbeitspflicht im Vollzug dient anderen Zwecken als in Freiheit: Sie ist ein wichtiges strukturierendes Element des Vollzugs, welches der Resignation und dem totalen Rückzug der Verwahrten entgegenwirkt; sie ist deshalb beizubehalten.

Was die Empfehlungen zu Weiterbildungskursen und Freizeitangeboten für ältere Verwahrte angeht, verweisen wir darauf, dass einerseits das Thema "Umgang mit Bedürfnissen von Älteren" generell in den Justizvollzugseinrichtungen reflektiert wird und andererseits geht auch die Empfehlung im oben erwähnten Merkblatt in diese Richtung.

e. Zugang zu finanziellen Mitteln

Die Kommission empfiehlt einen niederschweligen Zugang zum Vermögen auf dem Sperrkonto für Verwahrte. Entsprechende Grundlagen wurden bereits geschaffen und die Empfehlung im oben erwähnten Merkblatt geht in dieselbe Richtung.

f. Freizeitangebot

Was den freien Zugang zu einem eigenen Fernseher (in den meisten Fällen bereits gegeben), zu Spielkonsolen, Computern, kontrolliertem Internetzugang, legaler Pornographie und zu Filmen mit Altersfreigabe / FSK 18 anbelangt, können wir die Forderungen der NKVF grundsätzlich nachvollziehen. Allerdings muss sich der Kontrollaufwand zur Gewährleistung der einrichtungsinternen Sicherheitsvorgaben in einem vernünftigen Rahmen halten. Die Leitungen der Justizvollzugseinrichtungen müssen die Möglichkeit haben, individuelle und auch kreative Lösungen zu finden, die den räumlichen und personellen Gegebenheiten angepasst sind. Zudem weisen wir daraufhin, dass im Rahmen der Digitalisierungsstrategie der KKJPD für den Justizvollzug u.a. auch erarbeitet wird, wie und unter welchen Bedingungen Inhaftierten der Zugang zur digitalen Welt besser ermöglicht werden kann.

g. Vollzugsplan

Die Gefahr, dass Vollzugspläne bei verwahrten Personen teilweise nicht genügend individualisiert und aktualisiert werden, scheint real. Wir unterstützen den Vorschlag, dass der diesbezügliche Handlungs- und Schulungsbedarf geprüft wird.

h. Vollzugsöffnungen

Wir verweisen auf die einleitenden Bemerkungen. Was die Feststellung der NKVF betrifft, wonach zwischen den Einrichtungen oder den Kantonen Unterschiede in der Gewährung von Vollzugsöffnungen (intern und extern) bestehen, so ist juristisch auf die durch die Bundesverfassung den Kantonen zugewiesene Kompetenz zum Straf- und Massnahmenvollzug hinzuweisen. Die hieraus resultierende föderale Organisation des Justizvollzugs erlaubt somit gewisse Unterschiede. Wir sind uns bewusst, dass die einzelnen inhaftierten Personen (nicht nur im Verwahrungsvollzug) dies teilweise als Ungleichbehandlung empfinden und dass sich dies negativ auf deren (Veränderungs-)Motivation auswirken kann. Die gemäss Feststellungen der NKVF generell restriktive Praxis im Bereich der Vollzugsöffnungen kann angesichts des der Verwahrung immanenten Rückfallrisikos für schwere Straftaten nicht überraschen. Man hat in den letzten Jahren bei den Risikobeurteilungen auch grosse Fortschritte gemacht und ist besser in der Lage, die mit einer Öffnung verbundenen Risiken abzuschätzen. Wir sind aber einverstanden, dass Vollzugsöffnungen bei verwahrten Person individuell sorgfältig geprüft werden müssen. Ob und unter welchen Rahmenbedingungen Vollzugsöffnungen in Frage kommen können, ist im Rahmen der Vollzugsplanung zu prüfen und festzulegen.

Die NKVF fordert, die Praxis der Begleitung bei Ausgängen und Urlauben durch die Polizei zu überdenken, aufgrund der daraus resultierenden Beschränkungen der Ausgänge auf das Kantonsgebiet. Ist für einen Aufenthalt ausserhalb des Sicherheitsbereichs der Einrichtung eine Polizeibegleitung notwendig, so fragt es sich, ob das mit einer solchen Öffnung verbundene Risiko nicht grundsätzlich zu hoch ist.

i. Zugang zu psychiatrischer Grundversorgung und weitere Unterstützung

Psychische Störungen sind im Verwahrungsvollzug verbreitet. Wir sind uns bewusst, dass im Sinne des Fürsorge- und Äquivalenzprinzips eine professionelle psychiatrisch-psychologische Betreuung zu etablieren ist. Zudem präsentieren sich im Verwahrungsvollzug durch den zeitlich unbegrenzten Freiheitsentzug oftmals spezifische Problemlagen. In verschiedenen Justizvollzugseinrichtungen

wurden dafür, wie von der NKVF empfohlen, unterstützende Angebote zur Förderung der Sozialkompetenz und zur Bewältigung des Alltags bereits geschaffen oder sie sind geplant.

Die Forderung nach einer freien Therapeutenwahl unterstützen wir schon angesichts des damit verbundenen Koordinations- und Kontrollaufwands nicht. Möglich bleibt, einen Wechsel der therapeutischen Fachperson (innerhalb des zuständigen Dienstes) zu beantragen, falls der Aufbau einer therapeutischen Beziehung nicht gelingt oder das Vertrauensverhältnis schwerwiegend gestört ist.

j. Kontakte zur Aussenwelt

Die Empfehlung der NKVF, verwahrten Personen einen grosszügigeren Kontakt per (Video)Telefon zu erlauben, unterstützen wir grundsätzlich. Dies gerade auch vor dem Hintergrund, dass nur wenige Kantone über für einen Verwahrungsvollzug geeignete Anstalten verfügen und damit eine Unterbringung in der Nähe des sozialen Bezugsnetzes nur in Einzelfällen möglich ist. In den Kantonen und Konkordaten wird geprüft, wie diese Forderung unter Berücksichtigung der sicherheitsrelevanten Aspekte umgesetzt werden kann. Die Empfehlung, bei der Planung von Spezialabteilungen auf eine angemessene Ausgestaltung der Besuchsräume zu achten, unterstützen wir.

k. Sterbehilfe im Verwahrungsvollzug

Die KKJPD publizierte in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug SKJV im September 2020 eine Orientierungshilfe zum Thema Suizidhilfe für die Institutionen des Freiheitsentzuges in der Schweiz. Die KKJPD teilt die Meinung, dass die Inanspruchnahme von Suizidhilfe im Gefängnis grundsätzlich möglich sein sollte; dies gilt auch für den Verwahrungsvollzug. Die Detailregelungen sind jedoch Sache der Kantone.

Abschliessend bedanken wir uns noch einmal für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Fredy Fässler
Präsident

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter
Schwanengasse 2
3003 Bern

14. September 2022

Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) 2019–2021; Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juli 2022 haben Sie uns Ihren Thematischen Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB]) 2019–2021 zur Stellungnahme innert 60 Tagen zugestellt. Wir danken dafür und nehmen gerne nachfolgend Stellung zu Ihrem Bericht.

Anwaltliche Vertretung (Rz. 25)

Zu den Ausführungen, wonach es in der Praxis für Personen, die sich schon lange im Verwahrungsvollzug befinden und nicht über genügend finanzielle Mittel für eine anwaltliche Vertretung verfügen, schwierig sein dürfte, Überprüfungen der Verwahrung auf Gesuch hin zu initiieren, kann Folgendes festgehalten werden: Auch Verwahrte haben Anspruch auf eine unentgeltliche Rechtsvertretung, sofern ihre finanziellen Mittel eine Vertretung auf eigene Kosten nicht zulassen. Zudem wird es angesichts der gesetzlich vorgegebenen Intervallen der von Amts wegen vorzunehmenden Prüfungen wohl nie zu der von der Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) angesprochenen Konstellation kommen.

Würdigung des Einzelfalls (Rz. 26)

Die Prüfung einer Umwandlung in eine stationäre Massnahme wird immer individuell-konkret für den Einzelfall vorgenommen. Die Vollzugsbehörden haben ein Interesse daran, dass ihre Begründungen in den entsprechenden Verfügungen in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren Bestand haben. Dass sich gewisse Redundanzen oder womöglich allgemeine Prüfpunkte ergeben, erscheint nachvollziehbar angesichts der zeitlich engen Intervalle, in welchen die Prüfungen von Gesetzes wegen vorzunehmen sind. Sie sind sogar sachlogisch, wenn berücksichtigt wird, dass viele Verwahrte, wie im Bericht richtig festgehalten wird (Rz. 135), unter (schweren) psychischen Krankheiten und Persönlichkeitsstörungen leiden, die sich bekanntermassen selten, und wenn dann nur über einen langen Zeitraum, markant verändern.

Prüfungsintervall (Rz. 27)

Die Empfehlung, den Intervall für die Überprüfung der Verwahrung zu verlängern, ist zu begrüssen. Allerdings scheint der vorgeschlagene Zweijahresrhythmus ungenügend. Es sollten zumindest die im Vorentwurf vom 6. März 2020 für die Änderung des StGB (Massnahmenpaket Sanktionenvollzug) vorgesehenen drei Jahre sein.

Konkrete Prüfungsziele im Vollzugsplan (Rz. 28)

Eine bedingte Entlassung oder Umwandlung in eine stationäre Massnahme lässt sich nicht alleine durch ein Abarbeiten von Vollzugszielen erreichen. Die Prüfung durch die Vollzugsbehörde hat externe Expertisen wie Gutachten oder Beurteilungen der Fachkommission zu berücksichtigen. Daneben kann es auch sein, dass störungsbedingt gravierende statische Risikofaktoren einer positiven Legalprognose entgegenstehen. Zudem lassen sich Vollzugsziele innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Prüfungsintervalle bei Verwahrten kaum je erreichen. Es könnte in der Regel höchstens von graduell erreichten Fortschritten gesprochen werden. Oder es werden zwar Vollzugsziele erreicht, die dann aber doch nicht ansatzweise hinreichend sind, um von einer spürbar verbesserten Legalprognose zu sprechen, die für eine Entlassung beziehungsweise Umwandlung zwingend erforderlich wäre.

Auswahl der Gutachter und Intervalle der Gutachteraufträge (Rz. 29–33)

Der Vorschlag der NKVF, Gutachten jeweils immer von einer Person erstellen zu lassen, die nicht mit dem Fall befasst war, ist abzulehnen. Es gibt zu wenige qualifizierte Fachkräfte in der Schweiz, als dass gerade bei verwahrten Personen, welche schon länger im Vollzug sind, jegliche Befassung mit dem Fall vermieden werden könnte. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts gemäss des Bundesgesetzes (BGE) 132 V 93 E. 7.7.2. ist daher sachgerecht. Warum es bei einem Ergänzungsgutachten Abstriche bei der Individualisierung geben sollte, ist nicht ersichtlich. Gerade auch in Ergänzungsgutachten sind die Forensikerinnen und Forensiker selbstverständlich gehalten, die Exploration sorgfältig, aktuell und gemäss wissenschaftlichen Standards vorzunehmen sowie ihre Überlegungen und Einschätzungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Hinweise von Verwahrten, sie seien nicht in die Begutachtung miteingezogen worden, wären zu verifizieren. Der Einbezug der Exploranden ist Standard. Hingegen gibt es sehr wohl Konstellationen, bei welchen verwahrte Personen an der Exploration nicht mitwirken wollen beziehungsweise störungsbedingt nicht mitwirken können. Nur in diesen Fällen wird ein sogenanntes Aktengutachten erstellt. Zudem sorgt das Bundesgericht mit seiner Rechtsprechung für einen klaren Rechtsschutz. Es steht den betroffenen Personen frei, bei möglicher Befangenheit jemand anderes vorzuschlagen.

Auch der Vorschlag der NKVF, mindestens alle fünf Jahre ein neues Gutachten erstellen zu lassen, ist nicht sinnvoll. Die Vorgabe schematischer Zeiträume würde dem Erfordernis widersprechen, sorgfältig und individuell-konkret zu entscheiden. Ob eine neue Begutachtung aufgrund von Hinweisen auf Veränderungen sinnvoll ist, ist gerade im Einzelfall zu entscheiden. Gutachteraufträge zu erteilen, ohne dass dafür ein objektiver Anlass bestehen würde, ist weder in der Sache sinnvoll noch unter dem Gesichtspunkt des haushälterischen Ressourcenumgangs (beschränkte Anzahl an Fachkräften; Kosten) vertretbar.

Multidisziplinäre Überprüfung (Rz. 34)

Die Überprüfung einer Verwahrung respektive deren Umwandlung erfolgt bereits heute unter einer multidisziplinären Betrachtungsweise (Empfehlungen in forensischen Gutachten und durch die Fachkommission). Entscheidend für die Umwandlung ist eine Bejahung der Behandelbarkeit im Sinne von Art. 9 StGB und der entsprechenden Rechtsprechung. Dass für die Beurteilung der Behandelbarkeit in erster Linie auf forensisch-psychiatrische Erkenntnisse abzustellen ist, ist sachlogisch. Dessen ungeachtet werden Berichte der Arbeitspartner für die Entscheidung mitberücksichtigt, soweit dies sachrichtig ist.

Vollzugsort (Rz. 35–37)

Die Ausführungen der NKVF zum Vollzugsort nehmen keinen Bezug auf die Erkenntnis aus der Praxis, wonach gerade jüngere Verwahrte es unter Umständen bevorzugen, in einem Gefangenenkollektiv im Normalvollzug eingewiesen zu sein, weil das mitunter auch einer Stigmatisierung entgegenwirken kann (vgl. auch Rz. 48 und 52). Die Diversität der Art der Unterbringung, die in den Erhebungen der NKVF festgestellt worden ist, ist ein Hinweis dafür, dass sich die Vollzugsbehörde im konkreten Einzelfall überlegt, welcher Unterbringungsort für die jeweilige verwahrte Person unter Berücksichtigung von Gefährlichkeit, Alter, Krankheits- und Störungsbild, gesundheitlichen Einschränkungen, Pflegebedarf etc. adäquat ist.

Erleichterungen für in Sicherheitsabteilungen untergebrachte verwahrte Personen (Rz. 38)

Das Merkblatt des Strafvollzugskonkordats der Nordwestschweizer und Innerschweizer Kantone "Empfehlung und Erläuterung betreffend den Vollzug der ordentlichen Verwahrung gemäss Art. 64 StGB" regelt die Vollzugslockerungen im Verwahrungsvollzug im Allgemeinen. In den laufenden Revisionsarbeiten am Merkblatt des Strafvollzugskonkordats der Nordwestschweizer und Innerschweizer Kantone "betreffend die Einweisung und Ausgestaltung des Vollzugs in Sicherheitsabteilungen" wird den Empfehlung der NKVF – soweit praxistauglich – konkret Rechnung getragen.

Sicherstellung adäquater psychiatrischer Betreuung (Rz. 41 und 96)

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) führt im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ein fortlaufendes Monitoring der Kapazitäten im Justizvollzug durch, welches auch die Plätze zur Unterbringung, Behandlung und Betreuung psychisch gestörter und kranker Personen umfasst. Damit wird einerseits der konkrete aktuelle Bedarf an Plätzen pro Vollzugsform ermittelt und andererseits die gesamtschweizerische Koordination des Ausbaus des Platzangebots sichergestellt. Mit dem Ausbau der geschlossenen Forensik der Psychiatrischen Dienste Aargau AG (PDAG) per Dezember 2021 wurden im Kanton Aargau sukzessive weitere forensisch-psychiatrische Vollzugsplätze bereitgestellt.

Unterbringung in Spezialabteilungen Alter und Pflege (Rz. 44)

Es ist richtig, dass die Spezialabteilung 60+ der Justizvollzugsanstalt Lenzburg (JVA) nicht explizit für den Verwahrungsvollzug geschaffen worden ist. Den Eingewiesenen in den Altersabteilungen werden aber zahlreiche Erleichterungen im Vollzugsalltag gewährt (Arbeitszeiten, Zellenaufschluss, Gruppenaktivitäten). Gerade für ältere Verwahrte sind diese Abteilungen in vielen Punkten geeignet.

Verzicht auf Arbeitspflicht im Pensionsalter (Rz. 61)

Ein vollständiger Verzicht auf eine Arbeitspflicht für verwahrte Personen, die das Pensionsalter erreicht haben, ist nicht sinnvoll. Eine regelmässige und sinnvolle Beschäftigung ist für die gesunde Physis und Psyche unerlässlich. Deren zeitlicher Umfang kann aber auf entsprechenden Wunsch der Betroffenen reduziert werden.

Aktualisierung der Vollzugspläne (Rz. 73 ff.)

Der Vorschlag der NKVF, dass die Vollzugspläne fortlaufend multidisziplinär überprüft und aktualisiert werden sollen, ist insofern zu relativieren, als aus der Praxis bekannt ist, dass in den Fällen des Verwahrungsvollzugs oftmals wenige Entwicklungen und Fortschritte auszumachen sind. An diesem Umstand würden vermutlich auch detailliertere Vollzugspläne kaum etwas ändern. Zudem ist festzustellen, dass eine noch detailliertere Ausarbeitung von Vollzugsplänen zusätzliche personelle Ressourcen benötigen würde (Vgl. Rz. 76).

Vollzugsöffnungen (Rz. 84 ff.)

Die Möglichkeit von Vollzugsöffnungen wird bereits heute gestützt auf verschiedene Entscheidungsgrundlagen (Gutachten, Empfehlung der Fachkommission, Berichte der Vollzugseinrichtungen) individuell-konkret geprüft. Ausgangspunkt ist dabei weniger eine politische oder gesellschaftliche Situation, sondern vielmehr die Frage des Rückfallrisikos und damit der öffentlichen Sicherheit.

Vollzugsöffnungen können daher nur dann gewährt werden, wenn entsprechende Fortschritte bei der Verminderung des Rückfallrisikos erkennbar sind. Diese hängen auch bei verwahrten Personen sehr oft mit diagnostizierten Störungen zusammen. Hinzu kommt bei ihnen das in der Natur der Sache liegende sehr hohe Rückfallrisiko für schwere Delikte (Gewalt- und Sexualdelikte). Daraus resultiert dann auch eine sachbedingte restriktive Haltung bezüglich der Gewährung von Freiheiten und Vollzugsöffnungen.

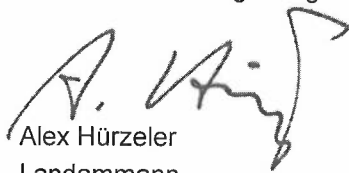
Ausgänge und Urlaube müssen dabei stets auch in eine Lockerungsperspektive eingeordnet werden können. Humanitäre Ausgänge sind gemäss Praxis des Bundesgerichts unzulässig. Hier sind die Ausgangslage und die Vorgaben sehr klar. Gerade bei Personen, die keine realistische Perspektive auf eine (bedingte) Entlassung haben, steigt das Fluchtrisiko bei jeder Lockerung des Regimes beziehungsweise jeder Öffnung massiv an. In der Praxis wird im Übrigen immer ein Gesuch der inhaftierten Person verlangt.

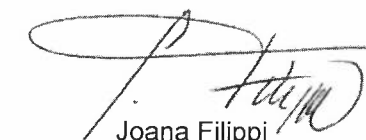
Wenn aber tatsächlich Fortschritte erkennbar sind, ist vor dem Gewähren von (spürbaren) Vollzugsöffnungen in der Regel zuerst eine Umwandlung in eine stationäre Massnahme zu prüfen, da die Behandelbarkeit mit den festgestellten Fortschritten wohl gegeben sein dürfte. Mit der Anordnung der stationären Massnahme und der Einbettung von Vollzugsöffnungen in einen (eingermassen realistischen) Lockerungsprozess können dann spürbare Öffnungsschritte gewährt werden. Die betroffene Person gilt dann allerdings auch nicht mehr als verwahrt.

Wir danken ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats


Alex Hürzeler
Landammann


Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- info@nkvf.admin.ch



Per E-Mail

info@nkvf.admin.ch

Hansueli Reutegger

Regierungsrat

Tel. +41 71 353 68 40

Hansueli.Reutegger@ar.ch

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
(NKVF)
Schwanengasse 2
3003 Bern

Herisau, 28. September 2022

CMI: 6000.2022-2064

Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) 2019-2021; Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Hadorn

Das Departement Inneres und Sicherheit wurde eingeladen, in rubrizierter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und nehmen wie folgt Stellung.

Uns erscheint das gewählte Vorgehen, den Bericht ausschliesslich per Briefpost zu versenden, nicht mehr zeitgemäss. Wir bitten Sie, uns die Berichte in Zukunft in digitaler Form zur Verfügung zu stellen.

1) Allgemeine Bemerkungen

Entgegen Ihrer Beurteilung erachten wir es in einem Rechtsstaat als problematisch, Entscheide unabhängig von politischen und gesellschaftlichen Diskussionen zu treffen. Namentlich der Wille des Gesetzgebers ist bei der Anwendung der Gesetzesnormen zu berücksichtigen. Eine Verwahrung ist nach den bundesrechtlichen Vorgaben vom Gericht anzuordnen, wenn es das Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit erfordert, die schuldangemessene Zeitstrafe nicht genügt, um dieses Sicherheitsinteresse abzudecken, und die Anordnung einer therapeutischen Massnahme keinen Erfolg verspricht. Deshalb hat der Sicherungsauftrag bei verwahrten Tätern grundsätzlich Vorrang vor Wiedereingliederungsbemühungen. Bevor eine verwahrte Person sich mit ihren Delikten, deren Ursachen und Folgen nicht mit fachlicher Unterstützung auseinandergesetzt, Verantwortung für ihre Handlungen übernommen und gelernt hat, Risikosituationen zu erkennen, zu vermeiden bzw. rechtskonform zu bewältigen, können Vollzugsöffnungen nicht verantwortet werden. Solche Öffnungen müssen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sodann in eine realistische Öffnungsperspektive eingebettet sein. Ist für einen Aufenthalt ausserhalb des Sicherheitsbereichs der Einrichtung eine Polizeibegleitung notwendig, so fragt es sich, ob das mit einer solchen Öffnung verbundene Risiko nicht grundsätzlich zu hoch ist. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass ein allfälliger Vorfall bei einer Vollzugsöffnung einer verwahrten Person Auswirkungen auf das Gesamtsystem hat und zu Restriktionen führt, die sich letztlich auf den gesamten Justizvollzug negativ auswirken. Tatsache ist schliesslich, dass die Ressourcen für den Justizvollzug beschränkt sind. Es muss deshalb auch berücksichtigt werden, dass Ressourcen für "normale" Gefangene fehlen, wenn die verwahrten Personen mehr personelle und finanzielle Mittel binden.

Die Forderung nach einer schweizweiten Vereinheitlichung bei den Modalitäten des Verwahrungsvollzugs widerspricht dem föderalen System der Schweiz. Der Strafvollzug ist eine kantonale Aufgabe und die Unterschiede in der Ausgestaltung sind daher systemimmanent und werden von der Verfassung toleriert. Wo sinnvoll und nötig werden die Vorgaben durch die KKJPD und die Strafvollzugskonkordate harmonisiert. Die Kantone streben einen modernen humanen Verwahrungsvollzug an, welcher in der Praxis ermöglicht, auch flexible Lösungen für Einzelfälle zu finden.

2) Zu den einzelnen Themenbereichen

a) Anordnung und Aufhebung

Die NKVF regt eine Gesetzesänderung an, nach welcher die Verwahrung nur noch alle zwei Jahre überprüft werden soll. Unseres Erachtens ist jedoch unklar, ob sich damit tatsächlich dem von der NKVF beanstandeten Problem der z.T. stereotypen, nicht-vertieften Überprüfung nach Art. 64b Abs. 1 lit. a StGB begegnen liesse. Die Haltung der NKVF, dass ein vorbefasster Gutachter in jedem Fall ungeeignet ist, ein neues Gutachten zur Überprüfung zu erstellen, teilen wir nicht. Dies ist einzelfallweise von der zuständigen Vollzugsbehörde zu beurteilen. Es kann sein, dass ein Gutachter, welcher sich bereits mit dem Fall befasst hat, besser in der Lage ist, eine Entwicklung in der Legalprognose seit der letzten Begutachtung nachzeichnen zu können. Zudem ist auch auf die begrenzte Anzahl forensischer Gutachter zu verweisen, was in der Praxis ebenfalls ein Problem werden könnte, falls regelmässig ein neuer Gutachter beigezogen werden müsste.

Was die von der NKVF geforderte Multidisziplinarität bei der Erstellung einer Gefährlichkeitsprognose zur Überprüfung betrifft, halten wir fest, dass diese bereits Realität ist, die Gewichtung der Disziplinen jedoch einzelfallweise zu beurteilen ist. Falls eine psychische Störung ursächlich für die schwere Delinquenz war, scheint es gerechtfertigt, dass dem forensischen Gutachten und differenzierten Therapieberichten mehr Gewicht eingeräumt werden als z.B. dem Vollzugsbericht.

b) Unterbringung und Vollzugsort

Die Aussage, der Vollzug einer Verwahrung müsse sich in seiner materiellen Ausgestaltung deutlich vom Strafvollzug abheben und einzig auf die Sicherung der betroffenen Person ausgerichtet sein, ist zu absolut. In der Schweiz ist dies weder in den rechtlichen Grundlagen vorgesehen noch wird es durch die Rechtsprechung gefordert. Auch der EGMR hat sich bisher nie für ein zwingendes Abstandsgebot ausgesprochen. Dieses wurde einzig vom deutschen Bundesverfassungsgericht eingeführt (cf. Fussnote 7 und 16 im Bericht). Urteile aus Deutschland haben jedoch für die Schweiz keine bindende Wirkung.

Die aktuelle Rechtsprechung zu dieser Frage in der Schweiz wurde von der NKVF dagegen ignoriert (vgl. BGer vom 10.02.2022 BGer 6B_1107/2021, namentlich Erwägungen 4.2. und 4.5.2 sind in Bezug auf die Unterbringung von verwahrten Personen in der Schweiz relevant). Diese Rechtsprechung wurde vom Bundesgericht im Entscheid der strafrechtlichen Abteilung vom 30.03.2022 E. 2.5.3. (BGer 6B_1107/2021 E. 2.5.3.) bestätigt. Das Bundesgericht kommt in beiden Urteilen zum Schluss, dass die Unterbringung in geschlossenen Anstalten des Freiheitsentzugs bundes- und konventions- bzw. völkerrechtskonform ist. Eine strikte separate Unterbringung Verwarther in einem spezifischen Vollzugsregime ist gesetzlich nicht vorgesehen und auch in der Vollzugspraxis (noch) kaum etabliert. Eine separate Unterbringung kann sich auch nachteilig auswirken, indem eine Atmosphäre der Perspektivenlosigkeit entsteht. Eine Durchmischung mit anderen Inhaftierten kann dem entgegen wirken.

Die bundesrechtlichen Vorgaben in Art. 64 Abs. 4 i.V.m. Art. 76 Abs. 2 StGB sehen vor, dass die Verwahrung in einer Massnahmenvollzugseinrichtung oder in einer Strafanstalt vollzogen wird. Bundesgesetze sind für die Kantone und für die kantonalen Gerichte bindend. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich führte daher im Urteil VB.2015.00781 in Erw. 3.3 ff. zurecht aus: «Bundesgesetze sind dabei selbst dann anzuwenden, wenn sie sich als verfassungswidrig erweisen sollten (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 74; § 20 N. 28 ff., insbesondere N. 31; Art. 190 der Bundesverfassung). Art. 64 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 76 Abs. 2 StGB erlaubt aber gerade die Unterbringung von Verwahrten (auch mit einer psychischen Störung), Gewaltdelinquenten und gemeingefährlichen Straftätern in geschlossenen Anstalten (Benjamin Brägger, Basler Kommentar Strafrecht I, Art. 76 N. 4; Heer/Habermeyer, Art. 64 N. 127), woran das Verwaltungsgericht gebunden ist. Der Forderung der NKVF, wonach verwahrte Personen mit einer schweren psychischen Störung in eine Einrichtung mit einer geeigneten Infrastruktur verlegt werden sollen, ist mit Blick auf die Fürsorgepflicht der Behörden zuzustimmen. Zu beachten ist allerdings, dass die psychiatrischen Kliniken oftmals keine oder nur eine beschränkte Aufnahmepflicht für die forensische Klientel haben. Dieser Problematik muss auf der politischen Ebene begegnet werden. Das Handbuch «Psychiatrische Versorgung im Freiheitsentzug» des SKJV nimmt sich dieser Thematik ebenfalls an und unterbreitet Lösungsvorschläge.

c) Haftregime

Was die Empfehlungen der NKVF bzgl. Zellengrösse, Berücksichtigung der persönlichen Bedürfnisse bei der Ausstattung (z.B. Möblierung), gemeinsamer Aufenthaltsraum / Küche, Altersinfrastruktur sowie abweichende Zelleneinschlusszeiten angeht, verweisen wir darauf, dass dazu Anstrengungen in den Konkordaten laufen. Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz erarbeitet derzeit beispielsweise ein Merkblatt zur Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs.

d) Beschäftigung und Weiterbildung

Die Forderung der NKVF, dass im Sinne des Normalisierungsgebotes für verwahrte Personen, die das Pensionsalter erreicht haben, keine Arbeitspflicht mehr bestehen sollte, steht nicht nur klar im Widerspruch zum publizierten und in der Fussnote erwähnten BGE (139 I 180 E.2.6.2), sondern auch zur Erfahrung in Deutschland. Die Arbeitspflicht ist ein wichtiges strukturierendes Element des Vollzugs, welches der Resignation und dem totalen Rückzug der Verwahrten entgegenwirkt, und ist deshalb beizubehalten.

Was die Empfehlungen zu Weiterbildungskursen und Freizeitangeboten für ältere Verwahrte angeht, verweisen wir darauf, dass einerseits das Thema "Umgang mit Bedürfnissen von Älteren" generell in den Justizvollzugseinrichtungen reflektiert wird und andererseits geht auch die Empfehlung im Merkblatt des Konkordats NWI-CH zum Verwahrungsvollzug in diese Richtung.

e) Zugang zu finanziellen Mitteln

Die Kommission empfiehlt einen niederschweligen Zugang zum Vermögen auf dem Sperrkonto für Verwahrte. In dieselbe Richtung geht auch die Empfehlung im Merkblatt des Konkordats NWI-CH.

f) Freizeitangebot

Was den freien Zugang zu einem eigenen Fernseher (in den meisten Fällen bereits gegeben), zu Spielkonsolen, Computern, kontrolliertem Internetzugang, legaler Pornographie und zu Filmen mit Altersfreigabe / FSK 18 anbelangt, begrüssen wir grundsätzlich die Forderungen der NKVF, weisen aber darauf hin, dass sich der Kontrollaufwand zur Gewährleistung der einrichtungsinternen Sicherheitsvorgaben in einem vernünftigen Rahmen



halten muss. Die Leitung der Justizvollzugseinrichtung sollte hier grundsätzlich die Bereitschaft haben, individuelle und auch kreative Lösungen zu finden. Zudem weisen wir daraufhin, dass im Rahmen der Digitalisierungsstrategie der KKJPD für den Justizvollzug u.a. auch erarbeitet wird, wie und unter welchen Bedingungen Inhaftierten der Zugang zum Internet ermöglicht werden kann. Sinnvoll könnte es auch sein, wenn sich die Institutionen untereinander über praktikable Möglichkeiten austauschen würden.

g) Vollzugsplan

Die Gefahr, dass Vollzugspläne bei verwahrten Personen teilweise nicht genügend individualisiert und aktualisiert werden, scheint real. Wir unterstützen, dass der diesbezügliche Handlungs- und Schulungsbedarf geprüft wird.

h) Vollzugsöffnungen

Was die Feststellung der NKVF betrifft, wonach zwischen den Einrichtungen oder den Kantonen Unterschiede in der Gewährung von Vollzugsöffnungen (intern und extern) bestehen, so ist juristisch auf die durch die Bundesverfassung den Kantonen zugewiesene Kompetenz zum Straf- und Massnahmenvollzug hinzuweisen. Die hieraus resultierende föderale Organisation des Justizvollzugs erlaubt somit gewisse Unterschiede. Dieser Umstand kann sich mit Blick auf das subjektive Erleben einzelner inhaftierter Personen (nicht nur im Verwahrungsvollzug) punkto Gleichbehandlung negativ auf deren (Veränderungs-)Motivation auswirken.

Die NKVF fordert, die Praxis der Begleitung bei Ausgängen und Urlauben durch die Polizei zu überdenken, aufgrund der daraus resultierenden Beschränkungen der Ausgänge auf das Kantonsgebiet. Dies gilt es in jedem Einzelfall abzuwägen: Die zulässigen Kompetenzen der Begleitperson, inklusive die Anwendung von unmittelbarem Zwang, richten sich nach den kantonalen Rechtsgrundlagen (vgl. dazu MB SSED 30.7. Ziff. 3.2).

i) Zugang zu psychiatrischer Grundversorgung und weitere Unterstützung

Psychische Krankheiten sind im Verwahrungsvollzug sehr verbreitet. Umso wichtiger ist es, im Sinne des Fürsorge- und Äquivalenzprinzips eine professionelle psychiatrisch-psychologische Betreuung zu etablieren, wie sie die NKVF empfiehlt. Zudem präsentieren sich im Verwahrungsvollzug durch den zeitlich unbegrenzten Freiheitsentzug oftmals spezifische Problemlagen, für welche in verschiedenen Justizvollzugseinrichtungen und Kantonen auch unterstützende Angebote zur Förderung der Sozialkompetenz und Bewältigung des Alltags, wie von der NKVF empfohlen, bereits geschaffen wurden oder angedacht sind.

Was die Forderung der Prüfung einer freien Therapeutenwahl anbelangt, weisen wir darauf hin, dass eine solche ressourcen- und strukturbedingt wohl nicht grundsätzlich gewährt werden kann. Möglich sein sollte jedoch ein Therapeutenwechsel innerhalb des zuständigen Dienstes, falls der Aufbau einer therapeutischen Beziehung aus interpersonellen Gründen nicht gelingt.

j) Kontakte zur Aussenwelt

Die Empfehlung der NKVF, verwahrten Personen – unter Einbezug möglicher sicherheitsrelevanter Aspekte – einen grosszügigeren Kontakt mit der Aussenwelt (Telefonie, Videotelefonie) zu erlauben, unterstützen wir und ist auch Gegenstand aktueller Überlegungen in den Kantonen und Konkordaten. Dies auch vor dem Hintergrund, dass nur wenige Kantone über für einen Verwahrungsvollzug geeignete Anstalten verfügen und damit eine Unterbringung im Wohnkanton nur in Einzelfällen möglich ist. Ebenfalls positiv bewertet wird der Vorschlag, bei der Planung von Spezialabteilungen auf eine angemessene Ausgestaltung der Besuchsräume zu achten.



k) Sterbehilfe im Verwahrungsvollzug

Die KKJPD publizierte in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug SKJV im September 2020 eine Orientierungshilfe zum Thema Suizidhilfe für die Institutionen des Freiheitsentzuges in der Schweiz. Die KKJPD teilt die Meinung, dass grundsätzlich die Inanspruchnahme von Suizidhilfe im Gefängnis möglich sein sollte; dies gilt auch für den Verwahrungsvollzug. Die Detailregelungen sind jedoch Sache der Kantone.

Abschliessend bedanken wir uns noch einmal für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Hansueli Reutegger, Regierungsrat



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Schwanengasse 2
3003 Bern

RRB Nr.: 960/2022
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

21. September 2022

Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verfahrensvollzugs (Art. 64 StGB) 2019 - 2021: Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Bericht.

1. Vorbemerkungen

Vorab halten wir fest, dass der Besuch in der JVA Thorberg bereits drei Jahre zurückliegt und in der Zwischenzeit sowohl auf konkordatlicher Ebene durch den Erlass spezifischer Empfehlungen in Form von Richtlinien und Merkblättern als auch im Zuge der Organisationsentwicklung der JVA Thorberg Neuerungen und weiterführende Bestrebungen zur Verbesserung des Verwahrungsvollzugs angegangen wurden.

Die NKVF hat neben den Gesprächen mit den verwahrten Personen auch Gespräche mit Mitarbeitenden der Vollzugseinrichtungen geführt. Letztere werden nach Ansicht des Regierungsrates kaum für den Bericht berücksichtigt. Der Bericht stützt sich einseitig auf die Aussagen der verwahrten Personen.

Aufgrund des nicht punitiven Charakters des Verwahrungsvollzugs ist dieser weniger restriktiv auszugestalten als der Normalvollzug. Jedoch wird in der Praxis deutlich, dass das Abstandsgebot und damit einhergehend die strikte Trennung der verwahrten Personen von den Eingewiesenen im Normalvollzug nicht immer im Interesse der verwahrten Personen liegt. Verwahrte Personen können auch von den Eingewiesenen im Normalvollzug profitieren und umgekehrt. Eine Durchmischung fördert das soziale Klima unter den Eingewiesenen und in der Anstalt und bringt eine willkommene Abwechslung in den Vollzugsalltag.

Die strikte Einhaltung des Abstandsgebots würde dazu führen, dass die verwahrten Personen in eine Perspektivenlosigkeit verfallen und isoliert unter sich leben, was der Förderung des sozialen Verhaltens und der Resozialisierung nicht zuträglich ist. Das Abstandsgebot ist sodann auch nicht gesetzlich vorgesehen, sondern ergibt sich gestützt auf die deutsche höchstrichterliche Rechtsprechung.

Idealerweise wird daher den verwahrten Personen eine Rückzugsmöglichkeit und zusätzlicher Bewegungsfreiraum geboten, gleichzeitig aber auch die Möglichkeit eingeräumt, sich mit anderen Eingewiesenen zu durchmischen. Hierfür ist eine modulare Ausgestaltung des Vollzugs erforderlich, um situativ auf die Bedürfnisse der verwahrten Personen zu reagieren.

2. Zu den Empfehlungen im Einzelnen

Ad II. Zusammenfassung Ziffer 7 (S. 8)

Die Kommission fordert, dass aus grundrechtlicher Sicht die Unterschiede bei den Kantonen hinsichtlich Modalitäten des Verwahrungsvollzugs vermieden werden sollten. Von den Strafvollzugskonkordaten wird daher gefordert, eine diesbezügliche **Vereinheitlichung** anzustreben.

Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz hat in den vergangenen Jahren einen enormen Effort geleistet (und arbeitet aktuell an einem Merkblatt zu den Haftbedingungen für verwahrte Personen) um den Konkordatskantonen Empfehlungen und Richtlinien zum Verwahrungsvollzug bereitzustellen und die Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs zu harmonisieren. Diese konkordatlichen Vorgaben werden im Kanton Bern bei der Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs und bei der Prüfung zur Gewährung von Vollzugsöffnungen mitberücksichtigt. Es darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass es sich bei der Gruppe der verwahrten Personen um eine sehr kleine und äusserst heterogene Gruppe handelt. Entsprechend unterschiedlich fallen auch die zu treffenden Massnahmen, die Ausgestaltung des Vollzugs und die Formulierung der Vollzugspläne sowie die Prüfung und Gewährung von Vollzugsöffnungen bereits innerhalb des Kantons Bern aus. Aus vollzugspraktischer Sicht ist aktuell kaum vorstellbar, dass durch zusätzliche Regelungen auf konkordatlicher oder nationaler Ebene eine homogenere Handhabung bei dieser Tätergruppe bzw. Gruppe von Eingewiesenen erreicht werden könnte.

Ad II. Zusammenfassung Ziffer 8 sowie IV. Feststellungen und Empfehlungen hinsichtlich des Vollzugs einer Verwahrung nach Art. 64 StGB / Ziffer 29 ff. (S. 15 ff.)

Der von der NKVF formulierte Handlungsbedarf bezüglich **fehlender Individualisierung bei der Erstellung von psychiatrischen Gutachten** können wir nicht nachvollziehen: Bei der forensisch-psychiatrischen Begutachtung handelt es sich eben gerade um einen hoch individualisierten Prozess der Prognosestellung. Der Einsatz von unterschiedlichen qualitativen und quantitativen (Prognose-)Instrumenten und die vor diesem Hintergrund erfolgende Einordnung des konkreten Einzelfalls (individuelle Einzelfallanalyse mit genauer Aktenanalyse und Persönlichkeit des Täters) ist seit Jahren gängige Praxis. Jede verwahrte Person erhält die Möglichkeit, bei der Begutachtung persönlich mitzuwirken.

Auch der von der NKVF formulierte Handlungsbedarf bezüglich **fehlender Individualisierung bei den Vollzugsplänen** können wir nicht nachvollziehen: Bei der Ausgestaltung der Vollzugspläne wird ein pluridisziplinärer Ansatz verfolgt, der den individuellen Besonderheiten der verwahrten Person Rechnung trägt. Sofern eine individuelle Risikoabklärung der Abteilung für Forensische Abklärung (AFA) vorliegt, fliesst diese Einschätzung mit dem personenbezogenen- und umweltbezogenen Veränderungsbedarf in die Vollzugspläne mit ein. Überdauernde, in der Persönlichkeit der verwahrten Personen stark verankerte, risikorelevanten Eigenschaften führen

im Vollzugsalltag jedoch nicht selten dazu, dass Vollzugspläne über Jahre ähnliche Vollzugsziele beinhalten. Im Kanton Bern verfügen alle verwahrten Personen über einen aktuellen Vollzugsplan, der in regelmässigen Abständen zusammen mit der eingewiesenen Person überprüft und ggf. angepasst wird.

Zu Ziff. 41 (S. 18) und Ziff. 96 (S. 32)

Die Kommission empfiehlt den Kantonen die **Sicherstellung einer adäquaten psychiatrischen Betreuung** für Verwahrte mit schweren psychischen Störungen.

In der Regel liegt die Verwahrung darin begründet, dass eine schwere psychische Störung vorliegt und die Anordnung einer Massnahme nach Art. 59 StGB keinen Erfolg verspricht (Art. 64 Abs. 1 Bst. b StGB). Deshalb liegt der Grund einer Verwahrung oft in der Unbehandelbarkeit einer Persönlichkeitsstörung nach ICD-10, welche eine schwere psychische Störung im Sinne von Art. 59 StGB sein kann. Diese Störungen werden in der Regel in Massnahmenzentren (z.B. JVA Massnahmenzentrum St. Johannsen) - deliktspräventiv - behandelt. In diesen Zentren ist in der Regel auch nicht nur die psychiatrische Betreuung sichergestellt. Sondern es wird auch erkannt, wenn die psychiatrische Behandlung (erneut) deliktrelevant wird und damit bei Gericht ein Antrag auf Umwandlung in eine Massnahme gestützt auf Art. 59 StGB gestellt werden kann.

Ad Ziff. 50 (S. 21)

Die Kommission empfiehlt, **Unterbringungen von Verwahrten in offenen Vollzugseinrichtungen** im Einzelfall zu prüfen und zu gewähren. Im Kanton Bern ist der Verwahrungsvollzug in der offenen Justizvollzugsanstalt Witzwil und im (offenen) Massnahmenzentrum St. Johannsen in der Justizvollzugsverordnung explizit vorgesehen und wird im Einzelfall geprüft.

II. Zusammenfassung Ziffer 8 sowie IV. Feststellungen und Empfehlungen hinsichtlich des Vollzugs einer Verwahrung nach Art. 64 StGB / Ziffer 84 ff. (S. 29)

Die Kommission empfiehlt, **Vollzugsöffnungen in jedem Fall individuell zu prüfen**. Im Kanton Bern gibt es keinen generellen Verzicht auf gesetzlich vorgesehene Vollzugsöffnungen. Bei verwahrten Personen handelt es sich jedoch um die Täterkategorie mit dem höchsten Rückfallrisiko für schwerste Sexual- und Gewaltdelikte. Die von der NKVF festgestellte Zurückhaltung bei der Gewährung von Vollzugsöffnung ist mitunter diesem Umstand geschuldet.

IV. Feststellungen und Empfehlungen hinsichtlich des Vollzugs einer Verwahrung nach Art. 64 StGB / Ziff. 106 (S. 34)

Gemäss Empfehlung Ziff. 106 unterstützt die Kommission die Möglichkeit, im Verwahrungsvollzug eine **Sterbehilfeorganisation** beizuziehen.

Im Kanton Bern äussert eine verwahrte Person in regelmässigen Abständen (auch medienwirksam) den Wunsch, eine Sterbehilfeorganisation beizuziehen. Die Vollzugsbehörde hat dieser Person auf Nachfrage mitgeteilt, dass es ihr freistehe, eine Sterbehilfeorganisation beizuziehen. Sollte es zur konkreten Umsetzung des Sterbewunsches kommen, werden die Modalitäten geklärt. Sollte im vorliegenden Abschnitt von dieser Person die Rede sein, wäre der beschriebene «Kampf» in der Formulierung «Der Betroffene kämpft seit Jahren für eine würdige Art und

Weise, um aus dem Leben scheiden zu können...» kein Kampf mit Behörden, wie diese Aussage suggerieren könnte, sondern Ausdruck des gut nachvollziehbaren persönlichen Disputs in dieser äusserst komplexen und schwierigen Grundsatzfrage.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für Ihre wertvolle Arbeit.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Christine Häslar
Regierungspräsidentin



Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler

- Direktion für Inneres und Justiz
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
- Sicherheitsdirektion
- Justizleitung

Sicherheitsdirektion, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Geschäftsstelle der Nationalen Kommission
zur Verhütung von Folter (NKVF)
per Mail:
livia.hadorn@nkvf.admin.ch

Liestal, 6. September 2022

Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2019-2021 / Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum oben genannten Bericht der Kommission danken wir Ihnen. Es ist uns ein Anliegen, Ihnen unsere Stellungnahme zu den aufgeführten Bemerkungen und Empfehlungen zukommen zu lassen mit der Bitte, diese zusammen mit Ihrem Bericht auf Ihrer Website zu publizieren.

Vorweg möchten wir allgemein festhalten, dass wir Ihren Ausführungen und Empfehlungen weitestgehend folgen können. Entsprechend findet auch in den Konkordaten insbesondere im Nordwest und Innerschweizer Strafvollzugskonkordat (NWI) eine Sensibilisierung statt, indem z.B., wie von Ihnen auch im Bericht erwähnt, Arbeitsgruppen geschaffen wurden, um den Verwahrungsvollzug zu vereinheitlichen und den internationalen Standards bzw. Erfordernissen anzupassen. Insbesondere möchten wir auf die Arbeitsgruppe im NWI hinweisen, die zurzeit ein Merkblatt mit Empfehlungen und Erläuterungen betreffend die Ausgestaltung der Haftbedingungen im Verwahrungsvollzug gemäss Art. 64 StGB ausarbeitet, in welches viele Ihrer Empfehlungen bereits Eingang gefunden haben.

Zu einzelnen Ausführungen im Bericht möchten wir zudem nachfolgende Bemerkungen anbringen:

Zu Ziff. 25: Nicht teilen können wir die allgemein gehaltene Auffassung, dass es für Verwahrte schwierig sei, auf Gesuch hin eine Überprüfung der Verwahrung zu initialisieren, da ihnen die finanziellen Mittel fehlen würden. Denn genau für solche Fälle – sofern das Gesuch nicht aussichtslos erscheint – besteht der verfassungsmässig verbrieft Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und unentgeltliche Rechtsvertretung (29 Abs. 3 der Bundesverfassung), welche im Kanton Basel-Landschaft regelmässig auf entsprechendes Gesuch hin gewährt wird, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen.

Zu Ziff. 27: Wir begrüssen ausdrücklich den Hinweis, dass die gesetzlich vorgegebene Frequenz von einem Jahr zur Verwahrungsüberprüfung zu eng ist und Sie Ihrerseits an den Gesetzgeber die Empfehlung aussprechen, die Überprüfungsfrist auf zwei Jahre heraufzusetzen. Allerdings erachten wir einen grösseren zeitlichen Überprüfungsintervall entsprechend der Motion Guhl als zielführender. Die Erfahrung zeigt, dass die Veränderungs- und Auseinandersetzungsmöglichkeiten bei verwahrten Personen sehr viel Zeit in Anspruch nehmen, insbesondere aufgrund der starken Manifestierung der bei dieser Insassenpopulation regelmässig vorzufindenden schweren Persönlichkeitsstörungen und der sich daraus ableitenden negativen legalprognostischen Einschätzung. Eine längere Überprüfungsfrist würde diesem Umstand Rechnung tragen.

Zu Ziff. 29 und 30: Hier wird ausgeführt, dass Gutachten Quelle für mangelnde Individualisierung sein können; namentlich dann, wenn die Gutachten von Experten verfasst würden, die sich schon früher mit einem Fall befasst hätten, zumal der Anschein der Befangenheit entstehen könnte. Diese Ausführung ist unseres Erachtens zu pauschal, zumal sich Ihre Konklusion ausschliesslich auf Aussagen der verwahrten Personen stützt. Die von Ihnen zitierte Rechtsprechung hält jedenfalls explizit fest, dass die Voreingenommenheit an objektiven Kriterien zu bemessen ist und die Vorbefassung der sachverständigen Person kein solches Kriterium darstellt. Des Weiteren möchten wir betonen, dass die Vollzugsbehörden zwischenzeitlich fachlich sehr gut aufgestellt und sich ihrer Verantwortung bestens bewusst sind. Sie sind durchaus in der Lage, Gutachten inhaltlich zu verstehen und auf ihre Nachvollziehbarkeit, Fachlichkeit, Ausgewogenheit sowie Neutralität zu bewerten. Durch die hohe Fachlichkeit in den Vollzugsbehörden kann also bereits unsachlichen Gutachten entgegengewirkt werden. Zu bedenken geben wir auch den in der Vollzugsrealität nach wie vor bestehenden Mangel an gut qualifizierten sachverständigen Personen, so dass es zwangsläufig – wenn man eine gewisse Qualität im Vollzug aufrechterhalten will – früher oder später zu einer Vorbefassung der sachverständigen Person kommen muss.

Im Bericht wird sodann bemerkt, die meisten Verwahrten beklagten, dass sie selbst nicht in die Begutachtung miteinbezogen würden. Hierbei erschliesst sich uns nicht, worauf Bezug genommen wird. Grundlage eines Gutachtens ist in aller Regel immer ein Interview der zu begutachtenden Person. Eine Erläuterung im Bericht zur Klärung wäre deshalb wünschenswert.

Zu Ziff. 34: Bemängelt wird hier, dass dem Gutachten zu viel Gewicht beigemessen wird und anderweitige Beurteilungen untergehen würden. Es fehle die multidisziplinäre Betrachtungsweise bei der Überprüfung der Verwahrung bzw. deren Umwandlung. Diesen Kritikpunkt können wir nicht nachvollziehen. Grundsätzlich werden die gemäss Art. 64b Abs. 2 StGB vorgesehenen Berichte eingeholt und der verwahrten Person das rechtliche Gehör gewährt. Insbesondere zur Erstellung des Anstaltsberichts werden sämtliche am Vollzug involvierten Personen miteinbezogen. Naturgemäss kann aber diesem Anstaltsbericht sowie den Aussagen der verwahrten Person anlässlich des rechtlichen Gehörs nicht das gleiche Gewicht zukommen wie einem Gutachten. Denn die begutachtende Person hat als aussenstehende Person einen objektiveren Blick auf den Fall. Dabei ist festzuhalten, dass vor allem die begutachtende Person jeweils über die gesamten Vollzugsakten verfügt, worin sämtliche Einschätzungen der am Vollzug beteiligten Personen enthalten sind (z.B. in Form von Vollzugs- und Therapieberichten), wodurch die begutachtende Person in der Lage ist, sämtliche Aspekte der verwahrten Person in ihre Begutachtung miteinzubeziehen. Insbesondere erfolgen durch die begutachtende Person auch Rücksprachen mit den am Vollzug beteiligten Personen (so z.B. mit den Therapeuten). Hinzu kommt, dass an die begutachtende Person sehr hohe Ansprüche gestellt werden; dies hinsichtlich Unabhängigkeit wie auch Fachlichkeit (vgl. die Ausführungen in: Basler Kommentar, Strafrecht I, Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger

(Hrsg.), 4. Auflage, Basel 2019, Art. 56 N 57 ff.). Diesen Überlegungen folgend kommt der Begutachtung zu Recht ein besonderes Gewicht bei der Überprüfung der Verwahrung zu.

Zu Ziff. 37 ff.: Sie halten fest, dass sich der Vollzug einer Verwahrung in seiner Ausgestaltung deutlich vom Strafvollzug abheben und einzig auf die Sicherung der betroffenen Person ausgerichtet sein müsse. Die ist unseres Erachtens zu absolut formuliert. Denn in der Schweiz ist dies weder in den rechtlichen Grundlagen vorgesehen noch wird es durch die Rechtsprechung gefordert. Auch der EGMR hat sich bisher nie für ein zwingendes Abstandsgebot ausgesprochen. Lediglich das deutsche Bundesverfassungsgericht hat dies eingeführt (siehe Fussnote 7 und 16 im Bericht). Urteile aus Deutschland haben jedoch für die Schweiz keine bindende Wirkung. Demgegenüber wurde im Bericht die aktuelle Rechtsprechung zu dieser Frage nicht berücksichtigt (vgl. BGer 6B_1107/2021 vom 10. Februar 2022, namentlich Erwägungen 4.2. und 4.5.2 sind in Bezug auf die Unterbringung von verwahrten Personen in der Schweiz relevant). Das Bundesgericht kommt zum Schluss, dass die Unterbringung in geschlossenen Anstalten des Freiheitsentzugs bundes- und konventions- bzw. völkerrechtskonform ist. Eine strikte separate Unterbringung Verwahrter in einem spezifischen Vollzugsregime ist gesetzlich nicht vorgesehen und auch in der Vollzugspraxis (noch) kaum etabliert. Zudem ist auch zu bedenken, dass sich eine separate Unterbringung auch nachteilig auswirken kann, indem eine Atmosphäre der Perspektivenlosigkeit entsteht. Eine Durchmischung mit anderen Inhaftierten kann dem entgegenwirken.

Zu Ziff. 88 und 90: Hier wird festgehalten, dass nur bei einem kleinen Teil der untersuchten Fälle den verwahrten Personen regelmässig Ausgänge bewilligt worden seien, und es wird die restriktive Handhabung von Vollzugsöffnungen bemängelt. Weiter weisen Sie darauf hin, dass (begleitete und unbegleitete) Ausgänge und Urlaube von Gesetzes wegen zu prüfen sind.

Wir erachten auch hier Ihre Kritik als zu pauschal und vermissen konkrete Ausführungen hierzu.

Wir möchten daran erinnern, dass Sinn und Zweck einer Vollzugsöffnung – z.B. eines Ausgangs/Urlaubs – gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in einer individuellen-konkreten Vollzugskonzeption begründet sein muss und einer realistischen Lockerungsperspektive bedarf. Nach der Rechtsprechung darf das Verlassen der Anstalt, welches nur dem sogenannten "Lüften" des Insassen dient oder aus humanitären Gründen gewährt wird, nicht aber in eine realistische Lockerungsperspektive eingebettet ist, nicht bewilligt werden, da es ein zu grosses Risiko für die öffentliche Sicherheit darstellt. Die Gewährung einer Vollzugsöffnung ist mithin nur dann in Betracht zu ziehen, wenn diese sich klar in das Gesamtkonzept der individuellen Resozialisierungsplanung einbettet und darüber hinaus keine Indizien für die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bestehen (Urteile 6B_664/2013 vom 16. Dezember 2013, E. 2.4. und 2.7; 6B_619/2015 vom 18. Dezember 2015 E. 2.7 ff.; 6B_827/2020 vom 6. Januar 2021 E. 1.4.4.).

Aufgrund dieser sich auf Bundesrecht stützenden (vgl. Art. 84 Abs. 6 StGB) Rechtsprechung sind im Vergleich zu nicht verwahrten Insassen Vollzugsöffnungen erheblich seltener, zumal ja gerade Voraussetzung zur Anordnung der Verwahrung die fehlende Möglichkeit der Resozialisierung ist (Art. 64 Abs. 1 lit. b StGB) bzw. die ernsthafte Gefahr besteht, dass weitere schwere Delikte begangen werden (Art. 64 Abs. 1 lit. a StGB). Während also bei nichtverwahrten Insassen eine Öffnung eher bewilligt wird, da der Gedanke der öffentlichen Sicherheit in den Hintergrund tritt, ist die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bei verwahrten Personen oftmals ein Hindernis bei der Prüfung von allfälligen Vollzugsöffnungen.

Zu Ziff. 92 und 93: Hier führen Sie aus, dass Verlegungen in den offenen Vollzug kaum stattgefunden hätten mit dem Hinweis, dass die jeweiligen Fachkommissionen die Gesuche aufgrund der

Gefährlichkeit der Antragstellenden abgelehnt hätten. Weiter weisen Sie darauf hin, dass Vollzugsöffnungen wie ein offenes Vollzugssetting und Arbeits- und Wohnexternate im Einzelfall in Erwägung gezogen und geprüft werden müssen. Uns erschliesst sich die Verbindung zwischen Ihrem Hinweis und den ablehnenden Empfehlungen der Fachkommissionen nicht. Genau Letzteres zeigt an sich, dass Vollzugsöffnungen durch die Anstalten wie auch die Vollzugsbehörde in Erwägung gezogen werden, letztlich aber aufgrund der fachlichen Einschätzung der Fachkommissionen abgelehnt werden müssen. Eine diesbezügliche Klärung im Bericht wäre deshalb wünschenswert.

Zu Ziff. 98 und 99: Zu einseitig wird unseres Erachtens festgehalten, dass verwahrte Personen in ihrer Perspektivenlosigkeit im Laufe der Jahre oft frustrieren und deshalb die Mitwirkung an einer Behandlung verweigern, weshalb eine deliktorientierte Therapie oftmals nicht durchgeführt werden könne. Dies wiederum führe zu schlechten Beurteilungen bezüglich Therapierbarkeit und Legalprognose. Ihre Feststellungen beruhen zwar auf den Akten, aber eben auch auf den Aussagen der verwahrten Personen, was wir grundsätzlich nicht ablehnen, sondern als zusätzliche Informationsquelle durchaus begrüssen. Wir hätten uns aber auch gewünscht, dass Sie diesbezüglich ebenso mit den Vollzugsbehörden sowie mit dem Anstaltspersonal gesprochen hätten, um sich ein abschliessendes Bild machen zu können. Erfahrungsgemäss werden den verwahrten Personen nämlich schon zu Vollzugsbeginn Angebote zur Verfügung gestellt und Motivationsarbeiten seitens der am Vollzug involvierten Personen geleistet. Vollzugsrealität ist aber, dass von diesen Angeboten sehr selten Gebrauch gemacht wird bzw. bei Durchführung von deliktorientierten Therapien oftmals leider auch zur Kenntnis zu nehmen ist, dass diese aufgrund in der verwahrten Person zu findenden Gründen sehr schwer bzw. nicht durchführbar sind. In diesem Kontext sind wir auch skeptisch gegenüber der von Ihnen vorgeschlagenen Vergünstigungen im Rahmen einer Vorleistung seitens des Staates. Es liegt primär an der verwahrten Person, ernsthaft und aktiv von den bestehenden Angeboten Gebrauch zu machen. Bei Entwicklungen/Fortschritten können alsdann Vergünstigungen zum Zuge kommen. Unter Verweis auf die Ausführungen unter Ziff. 88 und 90 hier vor gilt dies umso mehr für die Gewährung von Progressionsstufen. Hier bei verwahrten Personen quasi in eine Vorleistung zu gehen wäre mit dem Sicherungsprinzip nicht zu vereinbaren.

Kritisch stehen wir auch dem Vorschlag einer Therapeutenwahl gegenüber. Unumstritten ist, dass eine vertrauensvolle Patienten-Therapeuten-Beziehung wesentlich zum Erfolg einer Therapie beitragen kann. Nur darf dabei nicht vergessen werden, dass unter anderem verwahrte Personen dazu neigen, sich die therapeutische Person auszusuchen, die am wenigsten konfrontativ oder am besten manipulierbar erscheint. Gerade verwahrte Personen mit einer schweren psychischen Störung sind oftmals nicht willens, sich einer deliktorientierten Therapie zu stellen, worin in aller Regel auch der Grund der gerichtlichen Anordnung einer Verwahrung begründet liegt (siehe Art. 64 Abs. 1 lit. b StGB).

Abschliessend bedanken wir uns noch einmal für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse


Kathrin Schweizer



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de la sécurité, de la justice et du sport
Grand-Rue 27, 1701 Fribourg

Direction de la sécurité, de la justice
et du sport DSJS
Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion SJSD

Grand-Rue 27, 1701 Fribourg

T +41 26 305 14 03
www.fr.ch/dsjs

Commission nationale de prévention
de la torture (CNPT)
A l'att. de Madame Regula Mader
Présidente
Schwanengasse 2
3003 Berne

Réf:
T direct: +41 26 305 14 03
Courriel: dsjs@fr.ch

Fribourg, le 30 août 2022

Rapport thématique de la CNPT sur la conformité aux droits fondamentaux de l'exécution de l'internement en Suisse (art. 64 CP) 2019-2021

Madame la Présidente,

Nous faisons suite à votre courrier du 26 juillet dernier, par lequel vous nous avez transmis le rapport thématique mentionné en titre, et vous remercions de l'opportunité qui nous est accordée de prendre position sur le contenu de celui-ci.

En préambule et de manière générale, nous relevons que, dans l'ensemble, le canton de Fribourg peut répondre aux exigences en matière d'exécution de l'internement par le site de Bellechasse.

En effet, bien que l'internement soit exécuté dans un établissement pénitentiaire, il peut avoir lieu dans un établissement d'exécution à caractère ouvert. Nous précisons aussi que, dès l'inauguration prévue en 2024 de l'extension du bâtiment « le Pavillon », l'EDFR sera encore mieux équipé pour ce type de détention.

Cela étant précisé, veuillez trouver ci-dessous nos commentaires sur les constatations et recommandations de la CNPT.

D. Régime de détention

« La Commission leur recommande aussi de renoncer à l'obligation de travailler pour les personnes qui ont atteint l'âge de la retraite et de leur permettre de travailler sur une base volontaire ».

Commentaire :

Nous relevons que ni la loi (Code pénal suisse ; RS 311.0) ni la jurisprudence ne prévoient une retraite à 65 ans pour les détenus. Il est en revanche évident que tout est mis en œuvre pour que le travail corresponde, autant que possible, aux aptitudes physiques et psychiques de la personne concernée.

I. Allègements dans l'exécution

a) Sorties accompagnées et congés

« La Commission incite à réfléchir à la pratique des accompagnements par des policiers et des policières et aux limites cantonales qu'ils entraînent ».

Commentaire :

Dans le canton de Fribourg, le nombre d'accompagnements de détenus effectués par la Police cantonale est extrêmement faible, a priori pas plus de deux à trois transports annuels effectués dans ce cadre.

Ces déplacements peuvent se faire autant dans le canton de Fribourg que dans d'autres cantons ; ceci n'est aucunement un frein à l'exécution de la mission.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.



Romain Collaud
Conseiller d'Etat

—
Copie : EDFR

Sicherheit und Justiz
Postgasse 29
8750 Glarus

Nationale Kommission zur Verhütung
von Folter (NKVF)
Schwanengasse 2
3003 Bern

Glarus, 23. September 2022
Unsere Ref: 2022-181

Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) 2019-2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Als kleinerer Kanton, der kleine Plätze für den Verwahrungsvollzug anbietet, äussern wir uns nur zu den Themen der psychiatrischen Gutachten, der Vollzugsplanung und der Vollzugsöffnungen.

Zu den psychiatrischen Gutachten (S. 15 f. Entwurf Bericht NKVF):

Selbstverständlich haben sich Legalprognosen auch auf die Einschätzung von forensisch-psychiatrischen Gutachterinnen und Gutachter abstützen. Die Erstellung von solchen Gutachten ist aber bekanntlich aufwändig und teuer (i.R. zwischen 8-15'000 Fr.), so dass sich ernsthaft die Frage nach der Zweckmässigkeit und Sinnhaftigkeit der Forderung der NKVF stellt, vor allem wenn solche Gutachten in regelmässigen Abständen, mindestens aber alle fünf Jahre, erstellt werden müssen. Gerade um die Vollzugskosten einigermaßen im Griff behalten zu können, mag es eben gerade auch vor dem Hintergrund knapper finanzieller Mittel durchaus Sinn machen, dass man Folgegutachten durch den nämlichen Experten erstellen lässt. Die Zahl der forensisch tätigen Gutachter in der Schweiz ist notorisch auch nicht unbegrenzt gross, so dass es faktisch gar nicht möglich ist, Gutachten in relativ hoher Kadenz immer wieder durch jemand anders erstellen zu lassen. Und sollte tatsächlich einmal ein konkreter Ausstandsgrund gegeben oder zu befürchten sein, wäre der Gutachter schon von Gesetzes wegen und aufgrund der für ihn beachtlichen Standesregeln gehalten das Mandat abzulehnen. Dass die Verwahrten im Übrigen das Gefühl haben könnten nicht verstanden zu werden, liegt in der Natur der Sache, wenn deren (in der Regel überhöhte) Erwartungen nicht erfüllt werden oder sie sich von der fachgutachterlichen Einschätzung nicht richtig eingeschätzt fühlen (häufig wähnen sich die Insassinnen und Insassen sowieso zu Unrecht verurteilt, oder sie negieren ihre zur Delinquenz in Verbindung stehende Krankheit). Fühlt sich jemand in diesem Kontext nicht verstanden oder abgeholt, liegt es auf der Hand, dass er oder sie hierauf den Gutachter generell und als befangen oder inkompetent ablehnt.

Zu den Vollzugsplänen (S. 26 ff. Entwurf Bericht NKVF):

Den Überlegungen der NKVF kann in grundsätzlicher Hinsicht zugestimmt werden. Aufgrund der in der Regel eingetrübten Entlassungsperspektiven von verwahrten Personen muss aber auf jeden Fall vermieden werden, dass die staatlichen Organe den betroffenen Personen falsche Hoffnungen machen und Perspektiven suggerieren, wo realistisch keine solchen bestehen. Natürlich sollen auch Verwahrte die Chance haben ihr Leben grundlegend, nachhaltig und glaubhaft zu ändern, damit sie bei einer effektiven Verringerung eines Rückfallrisikos, mit Ausblick auf eine Rückkehr in die Gesellschaft (nötigenfalls eben mit griffigen flankierenden Massnahmen) bedingt entlassen werden können. Der entsprechende Verwaltungsaufwand zur Erstellung und aktuellen Führung einer solchen Planung muss aber immer in vernünftiger Relation zu den Erfolgsaussichten von Resozialisierungsmassnahmen und zur echten Mitwirkungsbereitschaft des Insassen stehen. Im Lichte der von der NKVF postulierten Harmonisierung dürfte es Sinn machen, in den Konkordaten bei Bedarf Hilfsmittel zu erarbeiten und das Personal an der Front sachgerecht zu schulen (allenfalls auch im Rahmen des Projektes «Horizont»). Die kantonalen Vollzugsbehörden oder Gerichte werden insoweit in der Pflicht stehen, dass sie fehlende Vollzugspläne abmahnen und die Führung derselben bei den Institutionen einfordern. Angesichts der Langzeitperspektiven bei Verwahrten ist es fraglich, ob bereits mit Beginn der Verwahrung auch Vollstreckungsplanungen seitens der kantonalen Einweisungs- und Vollstreckungsbehörden erarbeitet werden sollen.

Zu den Vollzugsöffnungen (S. 29 ff. Entwurf Bericht NKVF):

Die vorstehend formulierten Vorbehalte werden noch akzentuiert, wenn es nicht bloss um die Planung von Vollzugsöffnungen innerhalb der Vollzugseinrichtungen geht, sondern sogar um Ausgänge und Urlaube ausserhalb der Anstaltsmauern. Die rechtlichen Hürden für die Anordnung einer Verwahrung durch die Gerichte sind sehr hoch, und es besteht in der Bevölkerung über weite Teile die Auffassung, dass verwahrte Personen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit über sehr lange Zeit gänzlich weggesperrt werden. Werden nunmehr gestützt auf die Forderungen der NKVF Vollzugsöffnungen offensiv und unter Inkaufnahme grosser Sicherheitsrisiken gewährt, ist es nur eine Frage der Zeit bis wieder ein Vorfall zu beklagen sein wird, der die bisher in der Schweiz mühsam erarbeiteten Fortschritte im Straf- und Massnahmenvollzug wieder zunichtemachen würde. Massstab und Leitlinie für allfällige Vollzugsöffnungen darf allein deren Vertretbarkeit unter Sicherheitserwägungen sein.

Die Forderungen der NKVF sind aber auch unter fiskalischen Gesichtspunkten kritisch zu hinterfragen: Die Erfolgsaussichten für wirksame und nachhaltige Resozialisierungsschritte dürften gerade bei Verwahrten in aller Regel sehr gering sein. Trotzdem fordert die NKVF in ihrem Scherpunktbericht, dass auch Verwahrten der Zugang zu (in einer ersten Phase immerhin bloss elementaren) Vollzugsöffnungen gewährt wird (siehe Ziff. 84 des NKVF-Berichts), damit sie längerfristig ihre Ungefährlichkeit beweisen können oder umgekehrt die Behörden deren nach wie vor bestehende Gefährlichkeit nachweisen müssen, wenn sie Vollzugsöffnungen extra muros verweigern wollen. Dabei wird auf Seiten der NKVF verkannt, dass bei den betroffenen Verwahrten in der Regel wenig Bereitschaft besteht an Resozialisierungsbestrebungen überhaupt aktiv mitzuwirken. Vis-à-vis einer solch geringen Motivation bei den Verwahrten muss mit ganz erheblichen öffentlichen Mitteln von Seiten der Behörden ein Gegenmassnahmenapparat aufgebaut werden, der in keinem Verhältnis von Aufwand zu Ertrag steht.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten um Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Bettiga', with a stylized, flowing script.

Dr. Andrea Bettiga
Regierungsrat

E-Mail an (PDF- und Word-Version):

- info@nkvf.admin.ch
- livia.hadorn@nkvf.admin.ch



Sitzung vom

20. September 2022

Mitgeteilt den

21. September 2022

Protokoll Nr.

756/2022

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Frau Regula Mader
Präsidentin der NKVF
Schwanengasse 2
3003 Bern

**Vernehmlassung Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) –
Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der
Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) 2019-2021**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juli 2022 lassen Sie uns den oben erwähnten Bericht zur Stellungnahme zukommen. Dafür danken wir Ihnen bestens und beziehen zu den Empfehlungen der NKVF wie folgt Stellung.

A. Allgemeines

Die Regierung des Kantons Graubünden erachtet die Erkenntnisse des Berichts allgemein als nachvollziehbar. Die Forderung nach einer weitmöglichen Vereinheitlichung der Modalitäten des Verwahrungsvollzugs wird gegenwärtig in den Konkordaten geprüft. Da der Straf- und Massnahmenvollzug jedoch eine kantonale Aufgabe darstellt, sind über diese konkordatlichen Vereinheitlichungsbemühungen hinaus Unterschiede in der Ausgestaltung systemimmanent.

Mit der Veröffentlichung des Berichts sowie unserer Stellungnahme auf der Website der NKVF sind wir einverstanden.

B. Zu den einzelnen Empfehlungen

a. Überprüfung der Verwahrung alle zwei Jahre (Ziff. 27)

Wie der Bericht zu recht festhält, verlangt eine Änderung des gesetzlich vorgesehenen Prüfungsintervalls eine Anpassung des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0). Wir teilen grundsätzlich die Auffassung, wonach die heute gesetzlich vorgegebene Frequenz von einem Jahr zur Verwahrungsüberprüfung zu eng ist. Es erscheint jedoch fraglich, ob mit einem Prüfungsintervall von zwei Jahren wesentliche Verbesserungen erreicht werden können. Allenfalls wäre hier ein noch längeres Prüfungsintervall vorzusehen, um den oft zeitintensiven und umfangreichen Abklärungen in den entsprechenden Fällen gerecht werden zu können.

b. Vorbefassung des Gutachters (Ziff. 29 ff.)

Die NKVF ist der Meinung, dass sich ein bereits früher mit dem Fall befasster Gutachter / befasste Gutachterin nicht erneut mit dem Fall auseinandersetzen bzw. ein neues Gutachten erstellen sollte. Folgegutachten wären somit aus Befangenheitsgründen durch eine bisher nicht mit der betreffenden verwahrten Person befassten Gutachter / befasster Gutachterin zu erstellen. Diese Forderung ist zwar teilweise nachvollziehbar, geht jedoch zu weit, weil sie in der Praxis in dieser absoluten Form nicht umsetzbar ist. Einerseits gibt es lediglich eine begrenzte Anzahl forensischer Gutachter/Gutachterinnen, was bei der Umsetzung der Forderung der NKVF zu einem tatsächlichen Problem werden dürfte. Andererseits ist es in gewissen Fällen gerade von Vorteil, wenn der Gutachter / die Gutachterin die betroffene Person bereits kennt, um eine Entwicklung in der Legalprognose erkennen zu können.

Die NKVF ist der Ansicht, dass mindestens alle fünf Jahre ein neues psychiatrisches Gutachten erstellt werden muss, sofern im Vollzugsplan kein anderer Zeitpunkt für eine Begutachtung festgelegt ist. Dass regelmässig ein neues Gutachten zu erstellen ist, ist unbestritten. Allerdings sollte dies, auch aufgrund der Entwicklungen der verwahrten Person, immer noch einzelfallabhängig entschieden werden können.

c. Multidisziplinäre Überprüfung (Ziff. 34)

Die geforderte multidisziplinäre Betrachtungsweise bei der Überprüfung einer Verwahrung resp. deren Umwandlung ist bereits heute Realität. Die Gewichtung der einzelnen Disziplinen ist jedoch stets abhängig vom Einzelfall.

d. Einrichtungen des geschlossenen Vollzugs (Ziff. 38 und 41)

Die geforderte Einzelfallprüfung für Erleichterungen bei Personen in Sicherheitsabteilungen ist ohnehin gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip und Art. 74 StGB vorzunehmen.

Personen mit schweren psychischen Störungen haben eine adäquate psychiatrische Betreuung zu erhalten. Es wird die Unterbringung in einer Einrichtung mit entsprechender psychiatrischer Infrastruktur empfohlen. Die Kantone sollen genügend forensisch-psychiatrische Vollzugsplätze bereitstellen. Problematisch ist hierbei, dass forensische Kliniken Verwahrte vielfach nicht aufnehmen. Ausserdem ist es in den Justizvollzugsanstalten (JVA) schwierig, genügendes Fachpersonal zu rekrutieren – diese Problematik kennen auch die forensischen Kliniken. Spezialabteilungen sind schwierig zu führen. Die Aussage des Berichts, wonach der Vollzug einer Verwahrung sich in seiner materiellen Ausgestaltung deutlich vom Strafvollzug abheben müsse und einzig auf die Sicherung der betroffenen Person ausgerichtet zu sein habe, ist in dieser Form zu absolut. In der Schweiz ist dies weder in den rechtlichen Grundlagen vorgesehen noch wird es durch die Rechtsprechung gefordert. Auch der EGMR hat sich bisher nie für ein zwingendes Abstandsgebot ausgesprochen. Eine separate Unterbringung kann sich auch nachteilig auswirken, indem beispielsweise eine Atmosphäre der Perspektivenlosigkeit entsteht. Der Hafttitel sollte in solchen Fällen nicht das Hauptkriterium sein. Von Relevanz sind hier insbesondere die Spezialabteilungen, wie beispielsweise die Abteilung "Alter und Gesundheit" in der JVA Cazis Tignez. Personen mit spezifischen Bedürfnissen werden in spezifischen Abteilungen untergebracht. Relevant sind demnach die individuellen Betreuungsbedürfnisse der eingewiesenen Personen und es sollte nicht primär eine Rolle spielen, ob sich jemand in einer (langen) Freiheitsstrafe (allenfalls noch mit einer darauffolgenden Verwahrung) oder in einer Verwahrung befindet. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die NKVF auch betont, dass Vollzugslockerungen bei Verwahrten ebenfalls ein grösseres Thema sind.

e. Haftregime (Ziff. 51)

Weiter verlangt der Bericht ein weniger restriktives Haftregime, wenn die verwahrten Personen in Abteilungen des Strafvollzugs untergebracht werden. Diese Forderung ist zwar nachvollziehbar, sie dürfte allerdings zu nicht unerheblichen Spannungen in

der täglichen Arbeit mit unter verschiedenen Titeln eingewiesenen Personen führen. Auch könnte die verwahrte Person von anderen eingewiesenen Personen unter Druck gesetzt werden. In der Praxis wird zudem deutlich, dass das Abstandsgebot und damit einhergehend die strikte Trennung der verwahrten Personen von den Personen im Normalvollzug nicht immer im Interesse der verwahrten Personen liegt.

f. Einrichtungen mit offenem Vollzug (Ziff. 49 ff.) und Vollzugsöffnungen (Ziff. 84 ff.)

Was die Prüfung der Unterbringung von Verwahrten in offenen Einrichtungen anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass dies ohnehin dem Progressionsstufenvollzug immanent ist und regelmässige Überprüfungen im Einzelfall erfolgen. Dasselbe gilt für sonstige Vollzugsöffnungen, welche gemäss Feststellung der NKVF von den Kantonen in unterschiedlichem Ausmass gewährt werden. Auch dies hat allerdings mit der kantonalen Kompetenz im Straf- und Massnahmenvollzug zu tun. Was die Begleitung bei Ausgängen und Urlauben betrifft, bei welchen gefordert wird, dass diese besser nicht durch die Polizei zu erfolgen hat, ist darauf hinzuweisen, dass in jedem Einzelfall eine Abwägung zu erfolgen hat. Entscheidend sind jeweils das Delikt und die Fluchtgefahr. Schliesslich sei der Hinweis erlaubt, dass aufgrund der sich auf Bundesrecht stützenden (vgl. Art. 84 Abs. 6 StGB) Rechtsprechung im Vergleich zu nicht verwahrten Insassen Vollzugsöffnungen erheblich seltener sind, zumal ja gerade Voraussetzung zur Anordnung der Verwahrung die fehlende Möglichkeit der Resozialisierung ist (Art. 64 Abs. 1 lit. b StGB) bzw. die ernsthafte Gefahr besteht, dass weitere schwere Delikte begangen werden (Art. 64 Abs. 1 lit. a StGB). Während also bei nichtverwahrten Insassen eine Öffnung eher bewilligt wird, da der Gedanke der öffentlichen Sicherheit in den Hintergrund tritt, ist letzteres Kriterium eben bei verwahrten Personen oftmals ein Progressionshindernis.

g. Arbeitspflicht (Ziff. 61)

Die Forderung der NKVF, dass im Sinne des Normalisierungsgebotes für verwahrte Personen, die das Pensionsalter erreicht haben, keine Arbeitspflicht mehr bestehen sollte, steht klarerweise im Widerspruch zum publizierten und in der Fussnote auf Seite 24 erwähnten Entscheids des Bundesgerichts (BGE 139 I 180 E.2.6.2). Die Arbeitspflicht ist ein wichtiges strukturierendes Element des Vollzugs, welcher der Resignation und dem totalen Rückzug der Verwahrten entgegenwirkt. Aus diesem

Grund sollte die Arbeitspflicht für Verwahrte beibehalten werden. Es ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb diese Thematik spezifisch bei verwahrten Personen aufgegriffen wird. Personen im Strafvollzug haben ebenfalls eine Arbeitspflicht, welche über das 65. Altersjahr hinausgeht. Diese Frage sollte – wenn überhaupt – allgemein gestellt werden und nicht nur im Hinblick auf verwahrte Personen.

h. Zugang zum Vermögen auf dem Sperrkonto (Ziff. 64)

Die NKVF fordert für verwahrte Personen einen niederschweligen Zugang auf das Vermögen auf dem Sperrkonto. Nach Ansicht der Regierung könnte die Umsetzung dieser pauschalen Forderung in der Praxis zu Schwierigkeiten führen. Daraus resultiert beispielsweise eine unterschiedliche Handhabung bei einer jüngeren verwahrten Person im Verhältnis zu einem Verwahrten im Pensionsalter.

i. Zugang zu eigenen Fernsehern, Spielkonsolen sowie Computern (Ziff. 67)

Was den freien Zugang zu einem eigenen Fernseher (in den meisten Fällen bereits gegeben), zu Spielkonsolen, Computern mit kontrolliertem Internetzugang, legaler Pornographie und zu Filmen mit Altersfreigabe FSK 18 anbelangt, ist die Forderung der NKVF zwar nachvollziehbar. Dennoch ist sie abzulehnen, da der Kontrollaufwand zur Gewährleistung der einrichtungsinternen Sicherheitsvorgaben für die Justizvollzugsanstalten zu gross wäre. Im Weiteren wären einzelfallspezifische Lösungen mit Blick auf die unterschiedlichen Delikte (insbesondere Gewalt- und Sexualdelikte) unumgänglich, was wiederum zu anstaltsinternen Spannungen führen könnte.

Abschliessend danken wir Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und Ihre wertvolle Arbeit.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Recommandé

Commission nationale de prévention
de la torture (CNPT)
Taubenstrasse 16
3003 Berne

Delémont, le 13 septembre 2022

**Rapport thématique sur la conformité aux droits fondamentaux de l'exécution de
l'internement en Suisse**

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Il est fait référence à votre courrier du 26 juillet 2022 relatif au rapport thématique sur la conformité aux droits fondamentaux de l'exécution de l'internement en Suisse.

Le Gouvernement vous remercie de lui avoir donné l'occasion de prendre position. La problématique est délicate et le rapport pose des questions centrales, notamment pour la planification pénitentiaire future, raisons pour lesquelles le Gouvernement entend se déterminer. Il est cependant précisé qu'à ce jour, les autorités jurassiennes n'ont plus aucun détenu en régime d'internement sous leur responsabilité.

A titre préalable, avant de passer à l'analyse systématique de différents points du rapport, quatre remarques générales s'imposent.

1. Uniformiser à l'échelle nationale les modalités d'exécution de l'internement apparaît contraire au système fédéral de la Suisse. L'exécution des peines et des mesures demeure une tâche cantonale ; les différences dans l'exécution sont donc inhérentes au système et tolérées par la Constitution.
2. Dans l'ensemble du rapport, la CNPT part du principe que le droit, en particulier international, exige une séparation stricte entre les internés et les condamnés exécutant une peine. Cette affirmation est beaucoup trop absolue ; elle doit être réfutée.

Les bases légales fédérales n'exigent en effet pas une telle séparation. Ainsi, l'article 64, alinéa 4, du Code pénal (ci-après : CP) prévoit que l'internement est exécuté dans un établissement d'exécution des mesures ou dans un établissement prévu à l'article 76, alinéa 2, CP, autrement dit dans un établissement pénitentiaire. La jurisprudence du Tribunal fédéral n'exige pas non plus une telle séparation. Le rapport passe sous silence l'arrêt TF 6B_1107/2021 du 20 février 2022. Pourtant, dans celui-ci, le Tribunal fédéral conclut que le placement dans des établissements fermés de privation de liberté est conforme au droit fédéral, à la Convention européenne des droits de l'homme et au droit international. Selon notre Haute Cour, un placement séparé strict des personnes internées dans un régime d'exécution spécifique n'est pas prévu par la loi et n'est pas (encore) établi dans la pratique de l'exécution. Enfin, au niveau du droit international, même la Cour européenne des droits de l'homme ne s'est jamais prononcée en faveur d'un principe de séparation obligatoire. Celle-ci a été introduite uniquement par la Cour constitutionnelle fédérale allemande (cf. notes de bas de page 7 et 16 du rapport) ; les arrêts allemands n'ont pas d'effet contraignant pour la Suisse. Un placement en quartier séparé peut avoir des effets négatifs, notamment celui de créer un secteur isolé et « sans perspectives ».

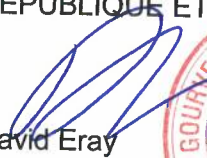
3. Selon les indications du rapport, la commission a consulté les dossiers, puis s'est entretenue avec des personnes internées. A aucun moment, la commission n'a semble-t-il pris contact avec les autorités compétentes en matière d'exécution des sanctions pénales. Cela aurait pourtant permis de connaître en détail l'appréciation effectuée par les autorités responsables des allègements, en particulier face aux dires des internés.
4. Enfin, dans le résumé et dans l'introduction du document, la commission n'expose pas de qui traite le rapport. Seule l'annexe le précise. Il serait pertinent de rappeler aux lecteurs dès l'introduction que les personnes concernées sont celles qui ont été condamnées en raison d'une infraction qualifiée, par laquelle elles ont porté ou voulu porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'autrui, et pour lesquelles un risque de récidive est sérieusement à craindre (art. 64 al. 1 CP).

De nombreuses propositions poursuivent le but louable d'améliorer les conditions de détention, objectif auquel le Gouvernement est sensible. Elles engendrent toutefois des conséquences organisationnelles et financières non négligeables. S'agissant des différentes recommandations de la CNPT, les remarques plus spécifiques suivantes peuvent ainsi être formulées :

- a. Ad chiffre 27 : la proposition de révision des bases légales est partagée.
- b. Ad chiffre 34 : en ce qui concerne la pluridisciplinarité exigée par la CNPT lors de l'établissement d'un pronostic de dangerosité, la pondération des disciplines doit être évaluée au cas par cas.
- c. Ad chiffre 55 : si les conditions de détention peuvent certes être adaptées, il doit être rappelé que la sécurité publique doit être garantie (art. 64, al. 4, 2^{ème} phrase, CP). Les modalités proposées ne doivent pas engendrer des risques à ce niveau ou entraîner des coûts disproportionnés.
- d. Ad chiffre 61 : à propos de l'obligation de travailler, la jurisprudence du TF est claire ; les autorités doivent s'y conformer.
- e. Ad chiffres 67-68 : les mesures de sécurisation et leurs coûts ne sauraient être négligés s'agissant des possibilités offertes aux personnes concernées.
- f. Ad chiffre 80 : il n'existe pas d'exigence légale tendant à l'uniformisation des plans d'exécution.
- g. Ad chiffre 100 : le fait qu'il existe des différences entre les autorités de placement et entre les établissements ne saurait en lui-même être constitutif d'une violation des droits fondamentaux. Chaque situation est différente ; le traitement du dossier doit être individualisé.

Le Gouvernement vous remercie de l'avoir consulté et vous prie de croire, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


David Eray
Président




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Nationale Kommission zur Verhütung
von Folter (NKVF)
Schwanengasse 2
3003 Bern

Luzern, 19. September 2022

Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB); Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zum oben erwähnten Bericht Stellung nehmen zu können. Wir äussern uns dazu wie folgt:

Allgemeines

Der vorliegende Bericht bildet eine umfassende und tiefgründige Analyse der Situation im Verwahrungsvollzug und stellt damit eine wichtige Grundlage dar. Eine weitere Auseinandersetzung mit den Anforderungen der Verwahrungspraxis und eine nationale Vereinheitlichung sind zielführend und notwendig. Gleichzeitig ist auf die ausgesprochen hohe Komplexität des Strafvollzugs im Allgemeinen und des Verwahrungsvollzugs im Besonderen hinzuweisen. Soziale, psychologische und gesundheitliche Bedürfnisse sind mit den Anforderungen an die persönliche und öffentliche Sicherheit in Einklang zu bringen; politische, gesellschaftliche und finanzielle Aspekte sind als wichtige Faktoren bei der Umsetzung der Empfehlungen mit zu berücksichtigen. In diesem Sinne ist dem Bericht eine gewisse Tendenz hin zu einer sehr optimistischen bzw. vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrung etwas theoretischen Sichtweise nicht abzusprechen. Zweifelsohne sind die Spezialisierung bzw. die Separierung des Vollzugs von Verwahrten vom Strafvollzug anzustreben. Dabei ist mit zu berücksichtigen, dass es sich bei den Personen im Verwahrungsvollzugs um Menschen handelt, bei welchen mit einem erheblichen Gefahrenpotential für andere Menschen gerechnet werden muss. Daher sind die Bedürfnisse der Sicherheit stets als zentraler und integraler Bestandteil sämtlicher Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzugsregime bzw. Vollzugslockerungen zu berücksichtigen.

In der Praxis ist eine komplette Trennung des Verwahrungs- und des Strafvollzugs nicht realisierbar. Immer werden (Einzel-)Fälle Lösungen erfordern, bei welchen verwahrte Personen in Strafanstalten bzw. zusammen mit Strafgefangenen untergebracht werden müssen. Diese Mischform muss in der Praxis weiterhin möglich bleiben. Auch verschiedene weitere Empfehlungen werden nicht in allen Fällen und jederzeit umgesetzt werden können; diesem Umstand ist bei der Umsetzung der Empfehlungen bzw. der Schaffung der nötigen Grundlagen

(Rechtsgrundlagen / Rechts- und Vollzugspraxis) entsprechend Rechnung zu tragen und den Vollzugsbehörden entsprechende Handlungsfreiheit zuzugestehen.

Die Umsetzung der Empfehlungen wird für Vollzugsbehörden und Anstalten mit einem erheblichen personellen und finanziellen Mehraufwand verbunden sein. Obwohl jeder Vollzug eine individuelle Lösung erfordert, würde eine Aufrechnung der "mittleren zu erwartenden Mehrkosten" bei Vollzugsbehörde und Vollzugsanstalt einen wichtigen Hinweis für die damit verbundenen Veränderungen in den einweisenden und vollziehenden Kantonen darstellen. Es wäre empfehlenswert, eine entsprechende Kalkulation auf Stufe Konkordat NWI und/oder SKJV vorzunehmen.

Inhaltlich erlauben wir uns die folgenden Bemerkungen zu einzelnen Randziffern (Rz.) des Berichtes:

Rz. 27: Überprüfung der Verwahrung alle zwei Jahre
Einverstanden.

Rz. 28: Konkrete Angabe der Ziele für den Prüfzeitraum im Vollzugsplan
Grundsätzlich einverstanden. Hierzu ist anzumerken, dass sich insbesondere bei längerer Vollzugsdauer bzw. höherem Lebensalter bei Verwahrten oftmals psychische Störungen mit körperlichen Gebrechen durchwirken bzw. überlagern.

Rz. 33: Neues Gutachten alle fünf Jahre
Grundsätzlich einverstanden. Es kann durchaus Fälle geben, bei welchen ein Gutachten auch nach fünf Jahren nicht angezeigt ist.

Rz. 34: Multidisziplinäre Überprüfung
Einverstanden. Wird in Luzern bereits heute schon praktiziert (Berücksichtigung von KoFako-Gutachten, Vollzugsbericht, allenfalls Therapiebericht).

Rz. 38: Überprüfung von Erleichterungen im Vollzug im Rahmen einer Sicherheitsabteilung
Grundsätzlich einverstanden. Deren Umsetzung kann sich in Bezug auf die Aufrechterhaltung der Sicherheit in einer entsprechenden Abteilung (Abgrenzung gegenüber anderen Insassen, etc.) als ausgesprochen schwierig und anforderungsreich gestalten.

Rz. 41: Sicherstellung adäquater psychiatrischen Betreuung bzw. Unterbringung in einer psychiatrischen Klinik
Grundsätzlich einverstanden. Die Sicherstellung entsprechender Angebote wird sich sehr anspruchsvoll gestalten, da entsprechende Angebote und Plätze bereits heute häufig fehlen. Es fehlen zudem Plätze im klinischen Hochsicherheitsbereich.

Rz. 47: Bereitstellung besonderer Abteilungen für Verwahrte
Einverstanden. Hierbei ist anzumerken, dass der Betrieb entsprechender Einrichtungen deutlich höhere Kosten verursachen wird; insbesondere, da diese Anlagen nicht multifunktionell genutzt werden können.

Rz. 50: Möglichkeit der Unterbringung in offenen Vollzugseinrichtungen
Einverstanden, sofern Flucht- und Rückfallgefahr dies zulassen.

Rz. 55: Grösseres Raumangebot und Individualisierungsmöglichkeit im Verwahrungsvollzug
Einverstanden (siehe auch Rz 47). Eine Reduktion bzw. ein Verzicht auf Einschluss erfordert eine Anpassung der Betriebs- und Sicherheitskonzepte. Grundsätzlich wird ohne Einschluss mehr Betreuungs- und Sicherheitspersonal benötigt.

Rz. 57: Gesondertes Haftregime bis zum Übertritt in eine besondere Einrichtung für Verwahrte

Die Forderung ist verständlich, deren Umsetzung gestaltet sich insbesondere dort sehr schwierig, wo Verwahrte nur als Einzelfall in einer JVA untergebracht sind. Dies ist insbesondere dann möglich, wenn keine Haftplätze zur Verfügung stehen (Haftplatzangebot) oder eine verwahrte Person (insbesondere aus gesundheitlichen oder sozialen Gründen) nicht platziert werden kann.

Rz. 61 und 62: Spezifisches Ausbildungsangebot
Einverstanden.

Rz 64: Erweiterter Zugriff auf die finanziellen Guthaben

Grundsätzlich einverstanden. Hierzu ist folgendes zu berücksichtigen:

- Die Kontostruktur (Freikonto, Zweckkonto, Sparkonto, Wiedergutmachungskonto) ist grundsätzlich beizubehalten.
- Die Sicherstellung der Deckung der persönlichen Auslagen (Gesundheitskosten, Unterhaltskosten, etc.) muss gewährleistet bleiben.
- Der Zugriff auf Beträge des Sparkontos kann erweitert werden, wobei Bedürfnisse für eine Rückkehr in die Freiheit im Falle einer bedingten Entlassung zu berücksichtigen sind.
- Es ist zu berücksichtigen, dass die Verfügbarkeit von Bargeld und Wertgegenständen ein potentiell Risiko im Vollzug darstellt (Erpressung, Gewalt, illegitime Beschaffungen etc.).

Analog der Richtlinien im Strafvollzug wäre dazu eine entsprechende Regelung zu erstellen.

Rz. 65: Erweiterung Freizeitangebot
Einverstanden.

Rz. 67: Einschränkung Zugang zu Telekommunikation und Computer
Einverstanden.

Rz. 68: Zugang zu Pornografie und Filmen mit Gewaltszenen

Einverstanden sind wir nur für diejenigen Fälle, in denen weder Sexualität noch Gewalt eine Deliktsrelevanz aufweisen. Die Umsetzung würde zudem bedingen, dass entsprechende Produkte durch die Anstaltsleitung geprüft werden müssten, was eine nicht unerhebliche zeitliche sowie psychische Belastung darstellen würde. Wird eine Verwahrung im Strafvollzug vollzogen, ist zu berücksichtigen, dass eine divergierende Regelung zu den üblichen Vorschriften ein nicht unerhebliches Gefahrenpotential darstellen kann. (Erpressung, unerlaubter Handel).

Rz. 74-76 / 78: Vollzugsplan
Einverstanden.

Rz. 79: Einrichtungen ausserhalb von Justizvollzugsanstalten

Grundsätzlich einverstanden. Hier besteht jedoch die Ausgangslage, dass das Gesetz den Vollzug von Verwahrungen in privaten Institutionen gar nicht erlaubt.

Rz. 80: Vereinheitlichung beim Erstellen und Umsetzen der Vollzugspläne
Einverstanden.

Rz. 83: Überprüfung Vollzugspläne
Einverstanden.

Rz. 86: Vollzugsöffnungen

Grundsätzlich einverstanden; in jedem Fall ist eine umfassende Risikobeurteilung vorzunehmen. Politische und gesellschaftliche Auswirkungen sind Teil dieser Risikobeurteilung. In dieser Funktion dürfen diese alleine zwar nicht ausschlaggebend sein, sind jedoch als integrale und wichtige Faktoren in die Beurteilung mit einzubeziehen.

Rz. 89: Begleitete Ausgänge

Solche wären im Rahmen der Vollzugsplanung, auf entsprechenden Antrag hin, zu prüfen, aber nicht von Gesetzes wegen. Im Falle einer gesetzlichen Pflicht müssten dort auch die Modalitäten geregelt sein (z.B. Häufigkeit etc.). Dabei ist zu berücksichtigen, dass solche Ausgänge mit erheblichem Aufwand für die Sicherheit verbunden sind.

Rz. 93: Vollzugsöffnungen

Grundsätzlich einverstanden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Voraussetzungen für die entsprechenden Vollzugsöffnungen wirklich vollumfänglich gegeben sein müssen. Es ist in der Praxis nicht möglich, besondere Vollzugsöffnungen für Verwahrte anzubieten.

Rz. 97: Psychiatrische Unterstützung

Einverstanden, wobei die hierfür erforderlichen zusätzlichen Ressourcen derzeit noch nicht vorhanden sind.

Rz. 102 & 103: Kontakte zur Aussenwelt

Einverstanden.

Rz. 106: Sterbehilfe

Einverstanden.

Da der Kanton Luzern im Rahmen der Erarbeitung des Berichts nicht besonders stark involviert war, wünschen wir keine Veröffentlichung.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat



Commission nationale de prévention
de la torture (CNPT)
À l'attention de sa présidente
Mme Regula Mader
Taubenstrasse 16
3003 Berne

Neuchâtel, le 22 septembre 2022

**Rapport thématique de la CNPT sur la conformité aux droits fondamentaux de l'exécution de
l'internement en Suisse (art. 64 CP) 2019-2021**

Madame la présidente,

Par courrier du 26 juillet 2022, vous nous accordez la possibilité de commenter le rapport mentionné en titre. Merci de nous donner cette occasion.

D'une manière générale, le Canton de Neuchâtel aspire à un système de détention moderne et humain qui, dans la pratique, permette également de trouver des solutions flexibles pour les cas individuels.

Mais s'agissant de cette gestion individualisée, il convient de rappeler que l'uniformisation souhaitée par votre commission des modalités d'exécution de la détention à l'échelle de la Suisse contredit le système fédéral. L'exécution pénale est une tâche cantonale et les différences de structure sont donc inhérentes au système et admises par la Constitution. En revanche, de nombreux domaines qui le nécessitent sont déjà harmonisés par les concordats.

Pour ce qui concerne le délai d'examen, et même s'il s'agit d'une question de droit fédéral, nous ne nous opposons pas à un examen de l'internement une fois tous les deux ans seulement. Néanmoins, il est difficilement admissible de lire que les examens annuels sont de mauvaise qualité (chiffres 26 et 27). Il s'agit d'un jugement de valeur que le rapport n'étaye pas, la jurisprudence citée par votre commission se référant d'ailleurs à l'ancien droit abrogé depuis plus de 15 ans, qui faisait de la sécurité publique un argument moins marqué que le droit actuel. Il faut donc rappeler que chacune de ces décisions est rendue au terme d'une procédure complète, souvent assistée d'un avocat et soumise au contrôle des autorités judiciaires. De plus, le recours au même expert pour deux expertises successives ne peut pas être simplement écarté (chiffre 31) ; il s'agit d'une appréciation qui appartient à l'autorité au cas par cas, en fonction des paramètres de chaque situation, certaines pouvant justifier que la connaissance antérieure du cas par l'expert soit un atout.

Votre commission affirme que l'exécution de l'internement doit être clairement distinguée des autres formes de détention. Ce n'est pourtant pas une évidence.

- En premier lieu, il convient de rappeler que la manière actuelle de faire est conforme au droit.
- Un établissement de détention est lié par la vie communautaire qui l'anime. L'art. 74 du code pénal ne s'y trompe d'ailleurs pas, puisqu'il admet la restriction des droits dans la mesure requise par les exigences de la vie collective dans l'établissement. Cette disposition vaut aussi pour les personnes internées. À moins donc de vouloir créer un régime d'exception propice aux inégalités de traitement, il n'y a guère de raison (et il n'est sans doute guère réaliste) de créer des règles très différenciées au sein d'un même établissement.
- Le code pénal contraint à examiner régulièrement s'il est à prévoir que l'interné se conduira correctement en liberté et peut donc être libéré conditionnellement. Cette injonction présuppose un régime qui améliore le comportement social du détenu, dont son aptitude à vivre sans commettre d'infractions. Or cette socialisation n'a de sens que si le détenu est confronté à ses pairs et aux règles de vie en communauté qui régissent le quotidien pénitentiaire, ne serait-ce que pour nourrir un travail psychothérapeutique. On ne peut guère escompter une amélioration du comportement social dans un régime isolé.
- Plusieurs modèles et théories décrivent les bienfaits et inconvénients de la vie en communauté ou de la vie en petits groupes homogènes. Mais dans de tels groupes, l'effet de l'étiquetage social aboutit à des conséquences négatives pour les personnes concernées : stigmatisation, baisse de l'estime de soi, exclusion sociale, perte de perspectives, mise à l'écart. Sans approfondir l'analyse, il nous semble donc délicat d'affirmer que la mise à l'écart de groupes de personnes en fonction de leur condamnation est toujours positive.
- Cette logique dépasse d'ailleurs celle des internés. Faudrait-il ainsi isoler les pédophiles au motif qu'ils sont pédophiles, isoler les personnes âgées au motif qu'elles sont âgées, isoler les malades au motif qu'ils sont malades, isoler les étrangers au motif qu'ils sont étrangers ? Chaque groupe paraît en effet justifier à première vue des régimes assurant leur dignité et prenant en compte leurs besoins propres ; mais l'expérience montre que c'est surtout de la qualité de la prise en charge individualisée, et non de masse, que découle le succès d'une resocialisation.

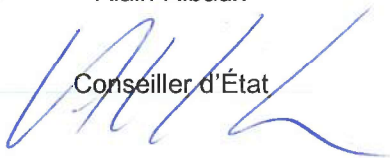
Ceci étant dit, nous partageons bien évidemment le regard de votre commission lorsqu'elle propose la mise en œuvre de conditions de détention aussi souples que possible. Nous relevons d'ailleurs avec satisfaction votre constat de l'attitude humaine et compréhensive du personnel à l'égard des personnes internées, sur laquelle le Canton travaille activement. Mais comme le note aussi votre commission à juste titre, les contraintes infrastructurelles et systémiques, sans parler des taux d'encadrement nécessaires en personnel, sont des éléments contraignants auxquels certaines des propositions faites risquent de se heurter.

Mais cela ne nous empêchera bien sûr pas de continuer à travailler dans le sens d'une amélioration des conditions de détention, tous régimes confondus.

En vous remerciant encore de nous avoir soumis votre rapport, nous vous prions de croire, Madame la présidente, à l'assurance de notre considération distinguée.

Alain Ribaux

Conseiller d'État





CH-6060 Sarnen, Enetriederstrasse 1, SSD

Nationale Kommission zur Verhütung
von Folter (NKVF)
Schwanengasse 2
3003 Bern

per Mail an:

livia.hadorn@nkvf.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: 2022-0711
Unser Zeichen: db

Sarnen, 17. August 2022

**Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) 2019–2021
Stellungnahme.**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Einladung zur Vernehmlassung zum thematischen Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) 2019–2021 danken wir Ihnen.

Wir haben dazu keine Bemerkungen und verzichten aus diesem Grund auf eine Stellungnahme.

Freundliche Grüsse


Christoph Amstad
Landammann

Kopie an:
- Kantonspolizei



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Nationale Kommission
zur Verhütung von Folter
Schwanengasse 2
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 74 44
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 19. September 2022

Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (2019–2021); Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juli 2022 unterbreiten Sie uns Ihren Thematischen Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB). Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu diesem Bericht innert der angesetzten Frist von 60 Tagen Stellung zu nehmen und machen gerne davon Gebrauch.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Forderung nach einer schweizweiten Vereinheitlichung bei den Modalitäten des Verwahrungsvollzugs widerspricht grundsätzlich dem föderalen System der Schweiz, wird hingegen von der Praxis begrüsst. Der Strafvollzug ist Aufgabe der Kantone und Unterschiede in der Ausgestaltung waren (zumindest zum Zeitpunkt der Zuordnung der Kompetenz) gewollt. Eine Vereinheitlichung und Harmonisierung ist im Gang und aus der Perspektive sinnvoll. Diese wird durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Strafvollzugskonkordate koordiniert. Der Kanton St.Gallen strebt einen modernen humanen Verwahrungsvollzug an. Aktuell führt der Kanton St.Gallen sechs Personen in einer Verwahrung. In allen Fällen liegen aktualisierte Vollzugspläne vor. Der Kanton St.Gallen führt selbst keine Einrichtung für Verwahrte und ist deshalb auf die Zusammenarbeit im Konkordat und darüber hinaus angewiesen. Der Kanton ist zusammen mit den involvierten Vollzugseinrichtungen bestrebt, für diese besondere Personengruppe der Verwahrten in jedem Einzelfall möglichst optimale Vollzugsrahmenbedingungen zu schaffen.



2. Zu den einzelnen Themenbereichen

a) Anordnung und Aufhebung

Die NKVF regt eine Gesetzesänderung an, nach der die Verwahrung *nur noch alle zwei Jahre überprüft* werden soll. Damit soll eine individualisierte Überprüfung anstelle einer stereotypen erreicht werden. Der Kanton St.Gallen kann das Anliegen der NKVF nachvollziehen und wird einer individuellen Überprüfung aus Sicht der Einweisungsbehörde in Zukunft noch mehr Gewicht beimessen. Einer Ausdehnung der Frist auf zwei Jahre stehen wir eher kritisch gegenüber.

Die Haltung der NKVF, dass *eine vorbefasste Gutachterin oder ein vorbefasster Gutachter* in jedem Fall ungeeignet ist, ein neues Gutachten zur Überprüfung zu erstellen, teilen wir nicht. Dies ist einzelfallweise von der Vollzugsbehörde zu beurteilen. Es kann sein, dass eine Gutachterin oder ein Gutachter, die oder der sich bereits mit dem Fall befasst hat, besser in der Lage ist, eine Entwicklung in Bezug auf die Prognose seit der letzten Begutachtung nachzeichnen zu können. Im Weiteren weisen wir auf die begrenzte Anzahl forensischer Gutachterinnen und Gutachter und den Fachkräftemangel in der forensischen Psychiatrie hin. Es ist oftmals schwierig, eine Gutachterin oder einen Gutachter zu finden, die oder der innert nützlicher Frist in der Lage ist, ein forensisches Gutachten zu erstellen.

Die NKVF fordert einen multidisziplinären Ansatz bei der Erstellung einer Prognose zur Überprüfung der Gefährlichkeit. Diese Forderung wird begrüsst und im st.gallischen System des Justizvollzugs gelebt. Die Überzeugung, dass Justizvollzug nur im Verbund mit allen Disziplinen und gemeinsam wirkungsvoll betrieben werden kann, hat sich durchgesetzt. Denn nur mit vereinten Kräften kann diese gesellschaftlich anspruchsvolle Aufgabe bewältigt werden.

b) Vollzugsort

Im Weiteren fordern Sie, dass die Verwahrten vermehrt in Spezialabteilungen anstatt im geschlossenen Normalvollzug geführt werden sollten. Als problematisch erachten Sie den Umstand, Menschen mit psychischen Störungen in den Justizvollzugsanstalten zu behalten. Der Kanton St.Gallen kann dieser Forderung im Grundsatz zustimmen. Es wird aber angeregt, dass jeder Einzelfall für sich betrachtet werden sollte. Einer oder einem Verwahrten, die oder der es vorzieht, im Normalvollzug zu verbleiben, sollte dies ermöglicht werden. Die Einrichtungen des Justizvollzugs sind dankbar, wenn Inhaftierte mit psychischen Störungen in die Obhut der Psychiatrie übergeben werden können. Dies führt zu einer Entlastung des Personals in den Einrichtungen des Justizvollzugs. Die Angebotsplanung ist eine interkantonale Verbundaufgabe. Diese Thematik wurde von den Kantonen erkannt und vor Kurzem in den Konkordaten aufgegriffen. Im Kanton St.Gallen ist eine neue Forensik-Station geplant, die diesem Anliegen und dem seit Jahren knappen Platzangebot Rechnung tragen kann. Ob und inwieweit dieses neue innerkantonale Angebot auf Verwahrte ausgedehnt werden kann, muss aber einzelfallweise geprüft werden.

Ein Abstandsgebot, wie es in Deutschland angewendet wird, ist für die kleinräumige Schweiz kaum umsetzbar. Vielmehr sollte hier auf individuelle Lösungen hingearbeitet werden. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat sich bisher nie für ein zwingendes Abstandsgebot ausgesprochen. Dieses wurde einzig vom deutschen Bundesverfassungsgericht eingeführt (vgl. Fussnote 7 und 16 im Bericht). Urteile



aus Deutschland haben jedoch für die Schweiz keine bindende Wirkung. Die aktuelle bundesgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Frage in der Schweiz wurde von der NKFV dagegen nicht berücksichtigt (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 6B_1107/2021 vom 10. Februar 2022; namentlich Erwägungen 4.2. und 4.5.2 sind in Bezug auf die Unterbringung von verwahrten Personen in der Schweiz relevant). Diese Rechtsprechung wurde vom Schweizerischen Bundesgericht im Entscheid der strafrechtlichen Abteilung vom 30. März 2022 (6B_1107/2021 Erw. 2.5.3) bestätigt. Das Bundesgericht kommt in beiden Urteilen zum Schluss, dass die Unterbringung in geschlossenen Anstalten des Freiheitsentzugs bundes- und konventions- bzw. völkerrechtskonform ist. Eine strikte separate Unterbringung Verwahrter in einem spezifischen Vollzugsregime ist gesetzlich nicht vorgesehen und auch in der Vollzugspraxis noch wenig etabliert. Der Kanton St.Gallen begrüsst aber die Bestrebungen verschiedener Kantone, eigene Abteilungen für Verwahrte einzuführen.

Es bleibt zu berücksichtigen, dass eine separate Unterbringung sich auch nachteilig auswirken kann, indem eine Atmosphäre der Perspektivenlosigkeit entsteht. Eine Durchmischung mit anderen Inhaftierten kann dem entgegenwirken.

c) Haftbedingungen

Was die Empfehlungen der NKVF bezüglich Zellengrösse, Berücksichtigung der persönlichen Bedürfnisse bei der Ausstattung (z.B. Möblierung), gemeinsamer Aufenthaltsraum / Küche, Altersinfrastruktur sowie abweichende Zelleneinschlusszeiten angeht, verweisen wir darauf, dass dazu Anstrengungen in den Konkordaten im Gang sind. Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz erarbeitet derzeit beispielsweise ein Merkblatt zur Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs. Zwei Mitglieder aus dem Ostschweizer Konkordat haben in dieser Arbeitsgruppe ebenfalls mitgewirkt. Das Dokument stösst auch bei den Amtsleitenden im Ostschweizer Konkordat auf Zustimmung. Das Anliegen ist in der Praxis erkannt und wird bearbeitet.

d) Arbeitspflicht

Die Forderung der NKVF, dass im Sinn des Normalisierungsgebots für verwahrte Personen, die das Pensionsalter erreicht haben, keine Arbeitspflicht mehr bestehen sollte, steht im Widerspruch zum publizierten und in der Fussnote erwähnten Entscheid des Bundesgerichts (BGE 139 I 180 Erw. 2.6.2). Die Arbeitspflicht ist ein wichtiges strukturierendes Element im Vollzug, das der Resignation und dem Rückzug der Verwahrten entgegenwirkt. Die Erhaltung wird in der Praxis als wichtig erachtet. Das Merkblatt zum Verwahrungsvollzug sieht vor, dass auf die individuellen Möglichkeiten und das Alter der oder des Verwahrten angemessen Rücksicht zu nehmen ist.

Die Entwicklung zu immer mehr älteren Menschen im Justizvollzug ist erkannt und in einer Untersuchung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Justizvollzug eingehend dargelegt worden. Dies wird uns in Zukunft in den verschiedenen Einrichtungen sicher fordern und beschäftigen.

Der Empfehlung, den Insassinnen und Insassen einen Zugang zu Weiterbildungsangeboten zu ermöglichen, steht aus unserer Sicht nichts entgegen. Wenn dies jedoch im Rahmen des Normalvollzugs geschehen soll und mehr Möglichkeiten erlaubt sein sollen gegenüber dem Normalvollzug, stellt dies hohe Anforderungen an die Abläufe und an das Personal der Vollzugseinrichtungen.



e) Zugang zu finanziellen Mitteln

Die Kommission empfiehlt einen niederschweligen Zugang zum Vermögen auf dem Sperrkonto für Verwahrte. Diesem Anliegen stehen wir offen gegenüber.

f) Freizeitangebot

Was den freien Zugang zu einem eigenen Fernseher (in den meisten Fällen bereits gegeben), zu Spielkonsolen, Computern, kontrolliertem Internetzugang, legaler Pornographie und zu Filmen mit Altersfreigabe / FSK¹ 18 anbelangt, begrüssen wir grundsätzlich die Forderungen der NKVF, weisen aber darauf hin, dass sich der Kontrollaufwand zur Gewährleistung der einrichtungsinternen Sicherheitsvorgaben in einem vernünftigen Rahmen halten muss. Die Leitung der Justizvollzugseinrichtung sollte hier grundsätzlich die Bereitschaft haben, individuelle und auch kreative Lösungen zu finden. Zudem weisen wir darauf hin, dass im Rahmen der Digitalisierungsstrategie der KKJPD für den Justizvollzug u.a. erarbeitet wird, wie und unter welchen Bedingungen Inhaftierten der Zugang zum Internet ermöglicht werden kann. Im Kanton St.Gallen werden solche Möglichkeiten ebenfalls geprüft.

g) Vollzugspläne

Die Gefahr, dass Vollzugspläne bei verwahrten Personen teilweise nicht genügend individualisiert und aktualisiert werden, ist real. Wir anerkennen, dass in diesem Bereich Handlungs- und Schulungsbedarf besteht. Dafür stehen primär die Vollzugseinrichtungen mit Verwahrten in der Pflicht. Zudem können und müssen die Einweisungsbehörden auch des Kantons St.Gallen die Vollzugspläne nicht nur auf deren Aktualität, sondern auch inhaltlich überprüfen. Darauf soll inskünftig ein besonderes Augenmerk gerichtet werden.

h) Vollzugsöffnungen

Was die Feststellung der NKVF betrifft, wonach zwischen den Einrichtungen oder den Kantonen Unterschiede in der Gewährung von Vollzugsöffnungen (intern und extern) bestehen, ist juristisch auf die durch die Bundesverfassung den Kantonen zugewiesene Kompetenz zum Straf- und Massnahmenvollzug hinzuweisen. Die hieraus resultierende föderale Organisation des Justizvollzugs erlaubt somit gewisse Unterschiedlichkeiten.

Die NKVF fordert, die Praxis der Begleitung bei Ausgängen und Urlauben durch die Polizei zu überdenken, aufgrund der daraus resultierenden Beschränkungen der Ausgänge auf das Kantonsgebiet. Dies gilt es in jedem Einzelfall abzuwägen: Die zulässigen Kompetenzen der Begleitperson, einschliesslich die Anwendung von unmittelbarem Zwang, richten sich nach den kantonalen Rechtsgrundlagen (vgl. dazu MB SSSED 30.7. Ziff. 3.2)².

¹ FSK = Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft.

² Abrufbar unter <https://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse-ssed>.



i) Zugang zu psychiatrischer Grundversorgung

Psychische Krankheiten sind im Verwahrungsvollzug weit verbreitet. Umso wichtiger ist es, im Sinn des Fürsorge- und Äquivalenzprinzips eine professionelle psychiatrisch-psychologische Betreuung zu etablieren, wie sie die NKVF empfiehlt. Nicht alle Insassinnen und Insassen sind jedoch bereit, eine solche Behandlung in Anspruch zu nehmen. Zudem präsentieren sich im Verwahrungsvollzug durch den zeitlich unbegrenzten Freiheitsentzug oftmals spezifische Problemlagen. Die Justizvollzugseinrichtungen und Kantone haben unterstützende Angebote zur Förderung der sozialen Kompetenzen und Bewältigung des Alltags, wie von der NKVF empfohlen, bereits geschaffen oder sie sind angedacht.

Was die Forderung der Prüfung einer freien Therapeutenwahl anbelangt, weisen wir darauf hin, dass eine solche ressourcen- und strukturbedingt wohl nicht grundsätzlich gewährt werden kann. Zumindest im Kanton St.Gallen würde sich eine Wahl regelmässig als schwer erweisen, da es nur wenige spezialisierte Therapeutinnen bzw. Therapeuten gibt. Kommt hinzu, dass die Therapeutenwahl grundversicherungsrechtlich bzw. je nach Krankenversicherungsmodell eingeschränkt sein kann.

j) Kontakte mit der Aussenwelt

Die Empfehlung der NKVF, verwahrten Personen – unter Einbezug möglicher sicherheitsrelevanter Aspekte – einen grosszügigeren Kontakt mit der Aussenwelt (Telefonie, Videotelefonie) zu erlauben, unterstützen wir und ist auch Gegenstand aktueller Überlegungen in den Kantonen und Konkordaten. Dies gerade auch vor dem Hintergrund, dass wenige Kantone über geeignete Anstalten für den Verwahrungsvollzug verfügen und damit eine Unterbringung im Wohnkanton nur selten möglich ist. Für den Kanton St.Gallen ist dies nicht möglich. Alle verwahrten Personen sind ausserkantonale untergebracht. Die Anregung, bei der Planung von Spezialabteilungen auf eine angemessene Ausgestaltung der Besuchsräume zu achten, begrüssen wir.

k) Sterbehilfe im Verwahrungsvollzug

Die KKJPD veröffentlichte in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) im September 2020 eine Orientierungshilfe zum Thema Suizidhilfe für die Institutionen des Freiheitsentzugs in der Schweiz. Die KKJPD teilt die Meinung, dass grundsätzlich die Inanspruchnahme von Suizidhilfe im Gefängnis möglich sein sollte; dies gilt auch für den Verwahrungsvollzug. Im Ostschweizer Konkordat wurde zu diesem Thema und zum konkreten Ablauf ein Merkblatt verabschiedet.³

Abschliessend bedanken wir uns noch einmal für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stehen Ihnen für ergänzende Rückfragen gerne zur Verfügung.

³ Vgl. <https://www.osk-web.ch/assets/files/pdf/rechtserlasse/MB-Suizidhilfe-OSK-20210928.pdf>.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

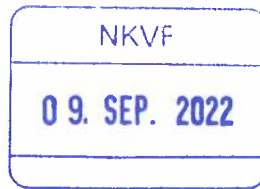
Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident



Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Kanton Schaffhausen
Volkswirtschaftsdepartement
Mühlentalstrasse 105
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch



Telefon 052 632 73 80
dino.tamagni@sh.ch

Volkswirtschaftsdepartement

Nationale Kommission
zur Verhütung von Folter (NKVF)
Frau Regula Mader
Schwanengasse 2
3003 Bern

Schaffhausen, 6. September 2022

Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) 2019-2021; Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Mader
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juli 2022 haben Sie uns eingeladen, innert 60 Tagen Stellung zu nehmen zum obgenannten Bericht. Wir nehmen dazu wie folgt Stellung:

Vorab teilen wir Ihnen mit, dass wir mit der Veröffentlichung unserer Stellungnahme auf der Webseite der NKVF einverstanden sind. Zudem weisen wir darauf hin, dass der Kanton Schaffhausen über keine eigene Vollzugseinrichtung für verwahrte Personen verfügt und in den vergangenen Jahrzehnten nur eine oder zwei verwahrte Personen aus dem Kanton Schaffhausen zu verzeichnen waren. Zum Bericht äussern wir uns in der Reihenfolge Ihrer Schlussfolgerungen (Ziff. 107-112) wie folgt:

Ziff. 107 (Unterbringung von verwahrten Personen in Strafanstalten)

Der Hinweis der NKVF, der Verwahrungsvollzug in Institutionen des Strafvollzugs bringe es "systembedingt" mit sich, dass der Verwahrungsvollzug teilweise nicht den menschenrechtlichen Standards entspreche, erachten wir als zu pauschal. Eine strikte Trennung ist nur dann angezeigt, wenn die verwahrte Person die sich ihr dadurch allenfalls zusätzlich bietenden Möglichkeiten aufgrund der eigenen persönlichen und geistigen Fähigkeiten auch effektiv nutzen kann. Wir erachten es auch nicht in allen Fällen als von der verwahrten Person erwünscht, nur mit verwahrten Personen untergebracht zu werden. Dies kann zwar – zum Schutz der verwahrten Person vor Übergriffen – angezeigt sein. Generell trifft dies aber kaum für alle verwahrten Personen zu. Eine Durchmischung mit anderen Personen, d.h. mit Personen, die sich im Strafvollzug befinden, erhöht die Möglichkeit für soziale Kontakte.

Ziff. 108 (Schaffung von Spezialeinrichtungen)

Wie bereits unter Ziff. 107 erwähnt, ist eine getrennte Unterbringung von verwahrten Personen und von Personen im Strafvollzug in vielen, aber sicherlich nicht in allen Fällen anzustreben. Im Hinblick auf die Schaffung von Spezialeinrichtungen ist zumindest darauf hinzuweisen, dass sich verwahrte Personen im Hinblick auf ihre Bedürfnisse sehr stark unterscheiden können. Die Schaffung von zu spezialisierten Einrichtungen könnte deshalb zum nicht erwünschten Effekt einer starken Vereinsamung führen, was letztlich kaum im Sinn der verwahrten Personen sein dürfte.

Ziff. 109 (Unterschiedliche Modalitäten je nach Einweisungsbehörde respektive Einweisungskanton)

Der Justizvollzug liegt in der kantonalen Zuständigkeit. Die Kantone sind aber im Rahmen der Strafvollzugskonkordate in einem sehr engen Austausch. Wir begrüssen die bereits jetzt schon bestehenden Bestrebungen in den Kantonen, diesen Austausch noch zu verstärken, insbesondere wenn es sich um standardisierbare Abläufe handelt. Allerdings weisen wir auch klar darauf hin, dass es den einzelnen Behörden zuzugestehen ist, den Verwahrungsvollzug individuell zu gestalten. Nur durch eine individuelle Gestaltung kann der drohenden Tristesse im Verwahrungsvollzug entgegengewirkt werden.

Ziff. 110 (Handlungsbedarf im Bereich der Gutachten)

Es ist eine bekannte Tatsache, dass die Zahl der forensischen Gutachterinnen und Gutachter sehr begrenzt ist. Auch wenn eine langfristige Planung gemacht wird, ist es nicht immer ganz einfach, Gutachterinnen und Gutachter zu finden, die sich im geforderten Spezialgebiet so gut auskennen, dass ihre Gutachten einer kritischen Würdigung durch die Gerichte standhalten. Hinzu kommt, dass gerade bei verwahrten Personen, welche teilweise über einen sehr langen Zeitraum im Vollzug sind, eine einheitliche Betrachtung durch dieselbe Person nicht zwingend falsch ist. Im Gegenteil kann eine solche Begleitung "über die Jahre" durchaus auch eine Entwicklung oder einen Stillstand besser nachvollziehen, was letztlich der verwahrten Person wie auch dem Verwahrungsvollzug als Ganzes zugutekommt.

Ziff. 111 (Restriktive Handhabung von Vollzugsöffnungen)

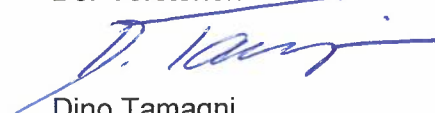
Der Verwahrungsvollzug ist eine vom Gesetzgeber vorgesehene Vollzugsform, welche einen sehr grossen Sicherungsauftrag beinhaltet. Es versteht sich von selbst, dass sich dieser mit Wiedereingliederungsbemühungen nur sehr schwer vereinbar lässt. Der Kanton Schaffhausen verfügt über eine sehr geringe Vollzugspraxis mit verwahrten Personen. Unseres Erachtens finden in den (sehr) wenigen Fällen aber durchaus gewisse Vollzugslockerungen statt. Dies ergibt sich insbesondere auch aus dem Umstand, dass wir in der Vergangenheit auch gelegentlich eine vorgenommene Vollzugslockerung wieder rückgängig machen mussten, weil es aufgrund der Lockerung zu unerwünschten Entwicklungen gekommen ist.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stehen Ihnen für ergänzende Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdepartement

Der Vorsteher:



Dino Tamagni
Regierungsrat

z. K.

- Amt für Justiz und Gemeinden
- Gefängnisverwaltung

Ambassadorenhof/Riedholzplatz 3
4509 Solothurn
Telefon 032 627 93 61
Telefax 032 627 93 51
inneres@ddi.so.ch

Susanne Schaffner
Regierungsrätin

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Schwanengasse 2
3003 Bern

19. September 2022

Stellungnahme zum Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (2019 – 2021)

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. Januar 2021 besuchte Ihre Kommission die Justizvollzugsanstalt (JVA) Solothurn. Mit Schreiben vom 26. Juli 2022 haben Sie uns titelerwähnten Gesamtbericht zur Prüfung zukommen lassen.

Gerne nutzen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Anregung der Kommission (Rz. 27), die Verwahrung zusammen mit den Voraussetzungen für eine stationäre therapeutische Massnahme alle zwei Jahre von Amtes wegen zu prüfen, wird begrüsst. Die Motion 17.3572 Guhl fordert eine dreijährige Überprüfungsfrist nach dreimaliger Ablehnung der bedingten Entlassung. Der Vorentwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches (Massnahmenpaket Sanktionenvollzug) hat dieses Anliegen aufgenommen. Bereits in seiner Stellungnahme vom 25. August 2020 hat der Regierungsrat des Kantons Solothurn eine Angleichung der beiden Überprüfungsfristen angeregt.

Der Empfehlung der Kommission (Rz. 31), dass Folgegutachten durch eine bisher nicht betraute Gutachterin oder einen bisher nicht betrauten Gutachter durchgeführt werden sollen, stehen wir kritisch gegenüber, zumal sich zur Beurteilung der Legalprognose gerade für Verlaufsbeurteilungen der Beizug einer bereits – selbstverständlich ausserhalb eines therapeutischen Rahmens – vertrauten sachverständigen Person anbieten kann. Die Aktualität des Gutachtens (Rz. 33) richtet sich zudem nach den konkreten Umständen und nicht allein nach dem Alter desselben.

Im Zusammenhang mit der Empfehlung zur psychiatrischen Unterbringung von Personen mit schweren psychischen Störungen (Rz. 41) erinnern wir daran, dass in psychiatrischen Kliniken in der Regel keine Aufnahmepflicht besteht.

Wir nehmen erfreut zur Kenntnis, dass der im Rahmen eines konkordatlichen Projektes in der JVA Solothurn eingerichtete Verwahrungsvollzug in Kleingruppen überzeugt (Rz. 45 f.; vgl. dazu auch den Bericht der CPT vom 16. November 2021, Rz. 177). Das Projekt konnte gemäss Beschluss der Konkordatskonferenz auf Anfang dieses Jahres in ein Regelangebot überführt werden. Die Ausgestaltung der entsprechenden Haftbedingungen werden laufend überprüft und orientieren sich an den konkordatlichen Empfehlungen.

Eine angemessene Beschäftigung strukturiert den Vollzugsalltag und ist unter anderem geeignet, die intramuralen sozialen Kontakte aufrecht zu erhalten sowie die Selbstwirksamkeitserfahrungen der Insassen positiv zu gestalten. In der JVA Solothurn wurde im Zusammenhang mit der grundsätzlich geltenden Arbeitspflicht (Rz. 60 f.) den individuellen Bedürfnissen dahingehend Rechnung getragen, als dass Personen, die das Rentenalter erreicht haben, ihre Arbeitszeiten durch eine einfache Erklärung, d.h. ohne Nachweis einer allenfalls eingeschränkten Leistungsfähigkeit, individuell reduzieren können.

Der Zugang zu Filmen ohne Jugendfreigabe (Rz. 68) lässt sich in einem relativ offenen Gruppensetting aus Gründen der Sicherheit oder der individuellen Vollzugsschwerpunkte nur sehr bedingt realisieren. Die JVA Solothurn hat das Thema Sexualität (Rz. 69) vertieft betrachtet und dazu ein Merkblatt «Sexualität und Erotik» erlassen, das Sexualität als Grundbedürfnis anerkennt und Regeln und Verhaltensweisen skizziert.

Die Empfehlung, dass auch dem Verwahrungsvollzug ein auf der Grundlage der Vollzugsplanung individuell (Rz. 75) und soweit möglich partizipativ erarbeiteter (Rz. 78) Vollzugsplan zugrunde liegen und regelmässig überprüft werden soll (Rz. 83), entspricht den geltenden konkordatlichen Vorgaben (vgl. Merkblatt Verwahrungsvollzug vom 22. Oktober 2021, SSED 30.6).

In der Regel gehen dem Verwahrungsvollzug bereits mehrere Jahre oder Jahrzehnte eines auf die möglichst deliktfreie gesellschaftliche Wiedereingliederung ausgerichteten Sanktionenvollzuges voraus. Vollzugsöffnungen in der anschliessenden Verwahrung sind nicht nur nach Massgabe einer individuell-konkreten Lockerungsprognose (Rz. 86.), sondern auch vor dem Hintergrund der Entlassungsprognose zu prüfen (vgl. konkordatliches Prüfschema für die Ausgangs- und Urlaubsgewährung vom 20. März 2000, SSED 30.7).

Der Kommission kann gefolgt werden, wenn es die polizeiliche Begleitung von Ausgängen und Urlauben in Frage stellt (Rz. 90). Erfordert die Durchführung von Ausgängen und Urlauben aufgrund der individuell-konkreten Sicherheitsbeurteilung polizeiliche Präsenz, wird konkret geprüft werden müssen, ob die geprüfte Vollzugslockerung ihren ursprünglichen Zweck überhaupt erfüllen kann.

Mit der Revision der kantonalen Rechtsgrundlagen im Justizvollzug wurde im Kanton Solothurn neu auch der assistierte Suizid (Rz. 106) geregelt.

Wir danken für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme. Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Michael Leutwyler, Chef Amt für Justizvollzug, gerne zur Verfügung (032 627 63 36).

Freundliche Grüsse



Susanne Schaffner
Regierungsrätin

6431 Schwyz, Postfach 1200

per E-Mail

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Schwanengasse 2
3003 Bern

livia.hadorn@nkvf.admin.ch

Unser Zeichen 2022.0405
Datum 31. August 2022

Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2019-2021

Sehr geehrte Frau Hadorn
Sehr geehrte Damen und Herren

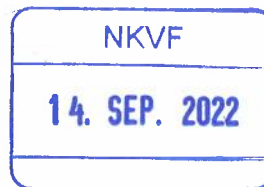
Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hat die Haftbedingungen der Personen, die nach Artikel 64 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) verwahrt sind, untersucht und die Kommission hat ihre Beobachtungen und mögliche Empfehlungen zur Verbesserung in einem thematischen Bericht festgehalten.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens, indes verzichtet der Kanton Schwyz auf eine Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Sicherheitsdepartement des Kantons Schwyz



Herbert Huwiler, Regierungsrat



DJS, Generalsekretariat, 8510 Frauenfeld

Nationale Kommission zur Verhütung von
Folter (NKVF)
Frau Regula Mader
Präsidentin
Schwanengasse 2
3003 Bern

+41 58 345 61 23, cornelia.komposch@tg.ch
Frauenfeld, 9. September 2022

Thematischer Schwerpunktbericht der NKVF über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs 2019 – 2021 / Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 28. Juli 2022 und bedanken uns für die Gelegenheit, zum oben erwähnten Bericht der NKVF Stellung nehmen zu können und äussern uns dazu wie folgt:

1. Allgemeines

Die NKVF richtet in dem Bericht Empfehlungen an Vollzugsbehörden, an Justizvollzugseinrichtungen, an die Strafvollzugskonkordate und an den (Bundes-)Gesetzgeber. Gemäss Art. 9 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Kommission zur Verhütung von Folter (SR 150.1) prüfen die **zuständigen** Behörden die Empfehlungen, die die Kommission an sie richtet, und nehmen zur möglichen Umsetzung Stellung. Wir äussern uns daher nachfolgend schwergewichtig zu den Empfehlungen der NKVF zu Handen der Vollzugsbehörden. Die Empfehlungen an die Konkordate haben die Konkordate und die Empfehlungen an die Vollzugseinrichtung die Kantone zu prüfen, die Einrichtungen zum Verwahrungsvollzug betreiben (der Kanton Thurgau führt keine Justizvollzugseinrichtung, die sich für den Verwahrungsvollzug eignet).

2. Anordnung und Aufhebung

Die Vereinheitlichung des Überprüfungsintervalls die bedingte Entlassung nach Art. 64b Abs. 1 lit. a StGB i.V.m. Art. 64a StGB betreffend mit jenem zur Prüfung der Notwendigkeit zur Einleitung eines selbstständigen Nachverfahrens für eine nachträgliche Sanktionsänderung über Art. 64b Abs. 1 lit. b StGB i.V.m. Art. 65 Abs. 1 StGB wird begrüsst, stellen sich Veränderungen im Jahresrhythmus doch kaum ein. Allerdings dürfte sich mit Ausnahme einer Effektivitätssteigerung auf Seiten der Vollzugsbehörde an der heutigen Situation nichts ändern, kommt es doch nicht durch Zeitablauf zu veränderten Verhältnissen im Sinn legalprognostisch relevanter Veränderungen auf Seiten der ver-

urteilten Person. Vielmehr bedarf es nennenswerter Fortschritte im Bereich Wollen-Wissen-Können in Bezug auf das individuelle Risiko- und Problemprofil.

3. Begutachtung

Ein forensisch-psychiatrisches Gutachten – erstattet gemäss Art. 56 Abs. 4 StGB durch eine unabhängige sachverständige Person – stellt gemäss Art. 64b Abs. 2 lit. b StGB eine Informationsquelle zur Überprüfung einer Verwahrung dar. Diesbezüglich beleuchtet der Bericht der NKVF – siehe dazu Rn. 29-33, S. 15/16 – mehrere Aspekte wie z.B. die Wahl des/der forensisch-psychiatrischen Experten/Expertin bei einer wiederholten Begutachtung, das Empfinden eines Ausgeliefert-Seins verwahrter Personen im Begutachtungsprozess, die fehlende Mitwirkung an der Exploration sowie die vollzugsbehördlichen Intervalle zur Neubegutachtung kritisch. Dabei wird indessen die Vollzugsrealität verkannt und die bundesgerichtliche Rechtsprechung ausgeblendet. So trifft es zwar zu, dass die Begutachtung durch eine sachverständige Person, die sich schon für ein früheres Gutachten verantwortlich zeichnet, den Eindruck eines möglichst geringen Aufwandes seitens der Vollzugsbehörde erweckt, doch trifft dies gerade nicht zu. Vielmehr besteht der Vorteil darin, dass sich die sachverständige Person nicht mehr mit der gesamten Vorgeschichte der verwahrten Person auseinandersetzen muss, da diese hinreichend bekannt ist. Es kann somit eine Schwergewichtsbildung auf das Hier und Jetzt und folglich auf die persönliche Exploration stattfinden, um Veränderungen zu erfassen und die Vollzugsplanung darauf auszurichten.

Um das Gefühl eines Ausgeliefert-Seins zu vermeiden, pflegen die Vollzugs- und Bewährungsdienste des Kantons Thurgau die Praxis, allen Personen im Massnahmenvollzug, nicht nur verwahrten Personen, das rechtliche Gehör zur gewählten sachverständigen Person wie auch zum Fragenkatalog nicht direkt postalisch zuzustellen und sie damit alleine zu lassen, sondern dafür eine Hilfsperson wie z.B. die therapeutische Fachperson oder die Bezugsperson einzuspannen, die dabei Unterstützung und Erklärungshilfen bietet. In diesem Zusammenhang werden im Vorfeld auch Präferenzen oder Abneigungen bezüglich Geschlecht, Muttersprache usw. seitens der zu wählenden sachverständigen Person erfragt. In Bezug auf die konkrete Mitwirkung an der Begutachtung ist zu unterscheiden, ob hiermit die Partizipation an der persönlichen Exploration oder aber der Wunsch nach einer Mitbestimmung über die Informationen, die im Gutachten verarbeitet werden, gemeint ist. Im erstgenannten Fall verhält es sich wie bei der Vollzugsplanung, steht es doch letztlich der verwahrten Person frei, nicht an der persönlichen Exploration teilzunehmen, woraufhin es dann zu einer aktenbasierten Expertise kommt, sofern dafür genügend Informationen vorliegen. Es ist daher letztlich nachvollziehbar, dass verwahrte Personen bei der Informationsverarbeitung mitwirken möchten, um sich in einem möglichst guten Licht präsentieren zu können, was die Aktenlage eben zumeist nicht bietet. Die Empfehlung, dass für eine Neubegutachtung vorzugsweise eine sachverständige Person gewählt wird, die sich noch nie mit dem Fall-

geschäft befasste, ist zwar wünschenswert, erkennt aber letztlich den Fachkräftemangel, worauf die Schweiz in der forensischen Psychiatrie zusteuert bzw. der sich im psychologischen Bereich bereits bemerkbar macht.

Schliesslich ist die Empfehlung zurückzuweisen, wonach in einem Mindestabstand von fünf Jahren eine Neubegutachtung stattfinden muss, steht die Empfehlung doch im Widerspruch zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach sich die Notwendigkeit einer Neubegutachtung nicht wegen Zeitablaufs, sondern aufgrund veränderter Verhältnisse das individuell-konkrete Fallgeschäft betreffend ergibt (Urteil BGer 6B_633/2019 vom 02.09.2019 E. 4.1 mit Verweis auf den Leitentscheid BGE 134 IV 246 E. 4.3). Aus der Rechtsprechung des EGMR eine Altersgrenze zur Annahme einer Aktualität eines forensisch-psychiatrischen Gutachtens abzuleiten, geht fehl, liegt doch keine Suprematsstellung des EGMR gegenüber dem Bundesgericht vor, so dass die Entscheidungen des EGMR denn auch keine derogierende Wirkung für hiesige Entscheide zeitigen. Im Übrigen wird verkannt, dass sich die Entscheidung des EGMR im Fall "Kadusic" auf die Spezialität eines Wiederaufnahmeverfahrens zu Ungunsten einer bereits rechtskräftig verurteilten Person, wogegen nur eine Freiheitsstrafe und keine strafrechtliche Massnahme ausgesprochen worden war, bezog. Dem Ausnahmecharakter dieser nachträglichen Sanktionsänderung wurde denn auch mit Blick auf die Aktualität des zugrunde gelegten Gutachtens Rechnung getragen, woraus jene Noven hätten abgeleitet werden sollen/müssen, die ein Wiederaufnahmeverfahren überhaupt erst möglich machen. Das Bundesgericht hat folglich auch an seiner Praxis der veränderten Verhältnisse festgehalten.

4. Multidisziplinäre Überprüfung

In diesem Zusammenhang weist schon die Gesetzesrealität (vgl. Art. 64b Abs. 2 lit. a-d StGB) auf eine Multiperspektivität hin. Zudem gehen die Vollzugs- und Bewährungsdienste des Kantons Thurgau den Weg agil-dynamischer Fallteams, worin verschiedene Berufsgattungen vertreten sind. Dies zur Vorgabe zu erheben, ignoriert jedoch die resourcentechnische Ausstattung kleinerer Kantone. Diese müssten dafür auf die Hilfe von anderen Kantonen zurückgreifen, wodurch aber die kantonale Souveränität im Fallmanagement verletzt werden würde.

5. Vollzugsort

Betreffend Platzierung teilen wir die Meinung der NKVF, wonach ein offenes Setting den Vorrang vor einem geschlossenen Regime geniessen sollte, entspricht dies doch auch dem Wortlaut von Art. 64 Abs. 4 Satz 1 StGB, der auf eine Strafanstalt im Sinne von Art. 76 Abs. 2 StGB verweist. Damit wurde der Vorrang des offenen Vollzuges normiert. Jedoch bedarf es dafür einer individuell-konkreten Einschätzung des Flucht- und des Rückfallrisikos. Insbesondere das Fluchtrisiko darf nicht unterschätzt werden, ist den verurteilten Personen doch bewusst, dass die Verwahrung einen lebenslangen

Verbleib in institutioneller Unfreiheit bedeuten kann. Dabei spielt es keine Rolle, ob sich die Person schon lange im Freiheitsentzug befindet oder ob es erst kürzlich zur rechtskräftigen Verurteilung gekommen ist. In beiden Situationen dürfte der Fluchtanreiz nämlich hoch sein. Dem mag entgegengehalten werden, dass seitens des Bundesgerichts zur Annahme eines Fluchtrisikos als Hinderungsgrund z.B. für eine Vollzugsöffnung eine Wahrscheinlichkeit auf Entweichung gefordert wird, so dass die blossе Möglichkeit dafür nicht genügt. Allerdings setzt der Bundesgesetzgeber dem in Form von Art. 64 Abs. 4 Satz 2 StGB das Sicherungsprimat entgegen. Im Übrigen ist nicht klar, ob im Sinne des Abstandsgebotes seitens der NKVF auch im offenen Vollzug gesonderte Verwahrungsabteilungen gefordert werden oder ob dies nur für den geschlossenen Vollzug gilt. Unseres Erachtens lässt sich ein Abstand zum Strafvollzug nur im geschlossenen Setting rechtfertigen, geht es dort doch um die Gestaltung eines dauerhaften Aufenthaltes, während im offenen Vollzug grundsätzlich eine Progression nach aussen hin angestrebt werden sollte. Das Bilden einer Subkultur rein unter verwahrten Personen wäre diesbezüglich hinderlich, entspricht das Zusammenleben im Kollektiv der Insassengemeinschaft im offenen Vollzug im Sinne des Normalitätsprinzips doch eher den normalen Lebensbedingungen.

Wir teilen die Feststellung im Bericht der NKVF, dass es Personen im Verwahrungsvollzug gibt, die derart schwer psychisch gestört sind, dass dafür eigentlich nur ein klinisches Setting als geeigneter Vollzugsort in Frage käme. Die damit verknüpfte Forderung an die Kantone, ausreichend stationäre Plätze zu schaffen, wird allerdings der Komplexität der Thematik nicht gerecht, sorgt doch auch die Aufstockung des klinischen Platzangebotes nicht zwangsläufig dafür, dass verwahrte Personen aufgenommen werden. Diesbezüglich wird durch die NKVF der Umstand der klinischen Privatisierung ausgeblendet, wodurch es an einer staatlichen Anweisungskompetenz zur Aufnahme gewisser Personen fehlt. Im Übrigen besteht weiterhin das Hindernis aus Art. 64 Abs. 4 Satz 3 StGB, worin eben bloss von einer psychiatrischen Betreuung gesprochen wird.

Zur Empfehlung der NKVF, es seien zwingend Spezialabteilungen notwendig, ist auf Art. 58 Abs. 2 StGB zu verweisen, der zwar für den Straf- und Massnahmenvollzug eine Trennungsvorschrift enthält, doch werden darin – und somit erweist sich Rn. 107 des Berichtes seitens der NKVF als nicht zutreffend – nur die stationären Massnahmen nach den Art. 59-61 StGB genannt. Die Verwahrung ist ausgenommen. Auch die Verwahrungsbestimmung selbst enthält keine Trennungsvorgabe, wird in Art. 64 Abs. 4 Satz 1 StGB doch lediglich auf die Institutionstypen zur Durchsetzung dieser Sanktion – genannt werden dabei zum einen Massnahmenvollzugseinrichtungen und zum anderen Strafanstalten sowohl vom geschlossenen als auch vom offenen Typus – hingewiesen. Es bedürfte folglich einer Gesetzesanpassung.

6. Arbeitspflicht

Es wird empfohlen, die Arbeitspflicht in der Verwahrung – also nach dem erfolgten Antritt des Massnahmenvollzuges nach Vollverbüßung der vorangehenden Freiheitsstrafe – nach dem Erreichen des Pensionsalters auszusetzen. Wie die NKVF selber erwähnt, widerspricht diese Empfehlung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach die Arbeitspflicht zur Strukturierung des Straf- bzw. des Massnahmenvollzuges und zur Erreichung der Vollzugsziele dient (BGE 139 I 180). Ist die Arbeitsfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen, also physisch und/oder psychisch, eingeschränkt bzw. aufgehoben, kann dieser Tatsache mit einem angepassten Vollzug gemäss Art. 80 StGB begegnet werden, indem eine Befreiung von der Arbeitspflicht verfügt wird.

7. Vollzugsöffnungen

Dass der Progressionsweg nach Art. 75a Abs. 2 StGB auch im Verwahrungsvollzug zur Anwendung kommt und eine entsprechende Planung wie auch Prüfung der einzelnen Stufen erfolgen muss, ergibt sich bereits aus dem Gesetz (vgl. Art. 90 Abs. 2^{bis} StGB, Art. 90 Abs. 4 StGB und Art. 90 Abs. 4^{bis} StGB). Es handelt sich indessen um einen offenen Widerspruch, wenn zum einen die Prüfung eines Arbeitsexternates über Art. 90 Abs. 2^{bis} StGB i.V.m. Art. 77a Abs. 1 und 2 StGB und gleichzeitig das Dahinfallen der Arbeitspflicht gemäss Art. 90 Abs. 3 StGB für den Verwahrungsvollzug gefordert wird. Im Übrigen blendet der Bericht der NKVF ein wichtiges Thema gänzlich aus, nämlich den Mangel bzw. die Absenz von Nachsorgeeinrichtungen, welche die Bereitschaft aufbringen, verwahrte Personen im Status des offenen Vollzuges, eines Wohn- und Arbeitsexternates oder nach bedingter Entlassung über die Weisung betreffend Aufenthalt in einer betreuten/begleiteten Wohnform aufzunehmen. Mit der Platzierung in einer offenen (Straf-)Anstalt oder einer erfolgten Progression dahin ist zumeist das Ende des Weges erreicht, weil es an (institutionellen) Nachsorgemöglichkeiten fehlt.

8. Psychiatrische Grundversorgung und weitere Unterstützung

Es ist unbestritten, dass verwahrten Personen derselbe Zugang zu psychiatrisch-psychologischen Angeboten gewährt werden muss, wie allen anderen eingewiesenen Personen. Dass dabei aber eine freie Wahl der therapeutischen Fachperson infolge des Verwahrungstatus eingeräumt werden soll, lässt sich vor dem Hintergrund der Rechtsgleichheit nicht rechtfertigen. Dadurch käme es zu einer Besserstellung gegenüber Personen im stationären Massnahmenvollzug, worin das therapeutische Arbeitsbündnis die Grundlage für einen progressiven Massnahmenvollzug infolge erarbeiteter Fortschritte das Wissen um das eigene Risiko- und Problemprofil bildet. Letztlich ist danach zu unterscheiden, ob verwahrten Personen nicht bloss eine psychiatrisch-psychologische Betreuung dem Fürsorge- und Entgegenwirkungsprinzip aus Art. 75 Abs. 1 StGB folgend, sondern eben auch eine risikosenkende Behandlung angeboten wird, um dem Resozialisierungsgedanken auch im Bereich der Verwahrung Nachachtung zu verschaffen. Diesbezüglich gibt die Gesetzesrealität, die in Art. 64 Abs. 4 Satz 2 StGB den Siche-

rungsgedanken in den Vordergrund stellt und in Art. 64 Abs. 4 Satz 3 StGB nur von einer psychiatrischen Betreuung spricht, womit verwahrten Personen auf den Wartelisten deliktorientierter psychiatrisch-psychologischer Angebote keine Priorität zukommt, eine klare Richtung vor, die mit einer Gesetzesanpassung auf Bundesebene begegnet werden müsste. Immerhin hat der Kanton Thurgau mit § 19 Abs. 3 der Justizvollzugsverordnung (RB 340.31) eine Möglichkeit geschaffen, damit die Teilnahme an risikosenkenden Interventionen in der Vollzugsplanung der verurteilten Person gegenüber verpflichtend angeordnet werden kann, wodurch seitens des Arbeitspartners automatisch ein Umsetzungsauftrag ungeachtet der individuell-konkreten Sanktionierung entsteht.

9. Vollzugsplan

Bei der Vollzugsplanung handelt es sich gemäss Art. 75 Abs. 3 StGB und nach Art. 90 Abs. 2 StGB um eine Pflicht, die auch die Verwahrung betrifft, obgleich der Bundesgesetzgeber die Verwahrung weder in Bezug auf die Isolation über Art. 90 Abs. 1 StGB noch auf die Planungspflicht gemäss Art. 90 Abs. 2 StGB oder die Arbeitspflicht nach Art. 90 Abs. 3 StGB explizit nennt. Wir stimmen mit der NKVF überein, dass der Vollzugsplan individualisierte Vollzugsziele enthalten muss, die einer vorherigen Absprache zwischen den beteiligten Arbeitspartnern bedürfen. Dazu dient in der Deutschschweiz das Konzept über einen Risikoorientierten Sanktionenvollzug (ROS), das auch im Bereich der Verwahrung zur Anwendung kommt. Es ist jedoch auch daran zu erinnern, dass die Vollzugsplanung keine Einbahnstrasse darstellt, sondern die verurteilte Person gemäss Art. 75 Abs. 4 StGB eine Mitwirkungspflicht trifft. Dass hierfür die Motivation mit fortwährendem Vollzug sinkt, ist nachvollziehbar und erfordert eine entsprechende Motivationsarbeit z.B. in der Sozialbetreuung. Es muss der verwahrten Person im Sinne ihrer Autonomie aber auch zugestanden werden, sich solchen Versuchen zu verweigern. In diesem Kontext ist die Forderung nach Vergünstigungen bzw. Progressionen – siehe dazu Rn. 98, S. 32 – bei einer Mitwirkung, die im Übrigen ja gesetzlich vorgeschrieben ist, entschieden zurückzuweisen, kann doch aus einer rein formalen Zuverlässigkeit und einer extrinsischen Motivation nicht automatisch auf eine Verbesserung der individuell konkreten Legalprognose geschlossen werden.

Freundliche Grüsse

Departement für Justiz und Sicherheit
Die Departementschefin



Cornelia Komposch



Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
(NKVF)
Frau Regula Mader, Präsidentin
Schwanengasse 2
3003 Bern

13. September 2022

**Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung
der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB)
durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2019 - 2021**
Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Wir bedanken uns für die uns mit Schreiben vom 26. Juli 2022 eingeräumte Möglichkeit, zu oben erwähntem Bericht Stellung zu nehmen. Wir äussern und dazu wie folgt:

I. Vorbemerkung

Vorab erlauben wir uns die Bemerkung, dass wir die Tätigkeit der NKVF und namentlich diesen sehr fundierten Schwerpunktbericht über den Verwahrungsvollzug sehr begrüssen. Der Bericht gibt einen guten und nützlichen Überblick über den aktuellen Stand des Verwahrungsvollzugs in der Schweiz. Auch wenn wir nicht in allen Punkten mit den Schlussfolgerungen der NKVF vorbehaltlos einverstanden sind, so werden wir uns mit den Empfehlungen weiterhin auseinandersetzen. Einzelne Erkenntnisse aus dem Bericht dienen uns bereits jetzt als Basis für weitere, teilweise schon geplante Verbesserungen im Bereich des Verwahrungsvollzugs.

Wir unterstützen von der Stossrichtung her die Forderung nach einer schweizweiten Vereinheitlichung bei den Modalitäten des Verwahrungsvollzugs, möchten aber dennoch darauf hinweisen, dass der Straf- und Massnahmenvollzug gemäss Bundesverfassung eine kantonale Aufgabe ist und Unterschiede in der Ausgestaltung dem föderalen System der Schweiz entsprechen und deshalb systemimmanent sind. Wo sinnvoll und nötig werden bereits heute die Vorgaben durch die KKJPD und die Strafvollzugskonkordate harmonisiert und die Vereinheitlichung vorangetrieben. Die Kantone streben einen modernen humanen Verwahrungsvollzug an, welcher in der Praxis ermöglicht, auch flexible Lösungen für Einzelfälle zu finden.



II. Zu den einzelnen Themenbereichen

a. Anordnung und Aufhebung

Die Kommission regt eine Gesetzesänderung an, nach welcher die bedingte Entlassung aus der Verwahrung gleich wie die Überprüfung einer Umwandlung in eine stationäre therapeutische Massnahme nach Art. 64b Abs. 1 lit. b StGB nur noch alle zwei Jahre überprüft werden soll. Es ist zwar alleine dadurch nicht gewährt, dass sich damit dem von der Kommission beanstandeten Problem der z.T. stereotypen, nicht-vertieften Überprüfung wirklich begegnen liesse. Dennoch erscheint uns diese Änderung sachrichtig und wir unterstützen einen entsprechenden Vorstoss. Denn durch die zweijährliche Prüfung der bedingten Entlassung sollte sich die Qualität der Überprüfung verbessern lassen, da relevante Veränderungen in Bezug auf die Legal- und Behandlungsprognose über einen längeren Zeitraum (alle zwei Jahre, anstatt jährlich) in der Tat zuverlässiger beurteilt werden können.

b. Psychiatrisches Gutachten

Die Kommission empfiehlt, dass Folgegutachten vorzugsweise durch eine bisher nicht mit der verwahrten Person befasste Gutachterperson erstellt werden sollen. Weiter empfiehlt sie, dass mindestens alle fünf Jahre ein neues psychiatrisches Gutachten erstellt werden muss, sofern im Vollzugsplan kein anderer Zeitpunkt für eine Begutachtung festgelegt ist.

Die Haltung der Kommission, dass eine vorbefasste Gutachterperson in jedem Fall ungeeignet ist, ein neues Gutachten zur Überprüfung zu erstellen, teilen wir nicht bzw. müsste im Einzelfall von der zuständigen Vollzugsbehörde beurteilt werden. Es kann gegenteils sein, dass eine Gutachterperson, welche sich bereits mit dem Fall befasst hat, besser in der Lage ist, eine Entwicklung in der Behandlungs- oder Legalprognose seit der letzten Begutachtung nachzeichnen zu können. Zudem ist auch auf die begrenzte Anzahl forensischer Gutachterpersonen zu verweisen, welcher Umstand in der Praxis ebenfalls ein Problem werden könnte, falls regelmässig eine neue Gutachterperson beigezogen werden müsste.

Wir teilen die Empfehlung der Kommission jedoch insofern, als das Verlaufsgutachten zur Überprüfung der Verwahrung möglichst nicht durch die gleiche Gutachterperson erstellt werden sollte, die bereits im Strafverfahren die verwahrte Person begutachtet hat. Sofern es sich jedoch um ein Verlaufsgutachten während des Verwahrungsvollzugs handelt, das schlüssig und nachvollziehbar begründet ist bzw. qualitativ überzeugt, kann das Folgeverlaufsgutachten demgegenüber in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch durch die gleiche Gutachterperson erstellt werden (vgl. BGE 132 V 93 E. 7.2.2).

Sodann befürworten wir grundsätzlich die Empfehlung der Kommission - in Form eines Richtwertes - mindestens alle fünf Jahre ein neues psychiatrisches Gutachten zur Überprüfung der Verwahrung in Auftrag zu geben. In Anbetracht der vom Gesetz vorgesehenen Prüfung der Umwandlung der Verwahrung in eine stationäre therapeutische Massnahme erscheint uns eine solche Periodizität der Gutachtenserstellung gerechtfertigt. Von diesem Richtwert soll jedoch abgewichen werden können, wenn die Vollzugsbehörde im Rahmen der Überprüfung nach Art. 64b StGB einlässlich begründet, dass seit der letzten Begutachtung offensichtlich keine relevanten Änderungen oder Entwicklungen in Bezug auf die Legal- oder Behandlungsprognose eingetreten sind. In Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sollte bei der Frage, ob ein früheres Gutachten hinreichend aktuell ist, auch weiterhin nicht nur auf das Alter des früheren Gut-

achtens abgestellt werden, sondern in erster Linie ob sich die Ausgangslage seit der Erstellung des letzten Gutachtens verändert hat (vgl. [BGE 134 IV 246 E. 4.3](#)).

c. Multidisziplinäre Überprüfung

Die Kommission weist auf die Notwendigkeit einer multidisziplinären Betrachtungsweise bei der Überprüfung einer Verwahrung resp. deren Umwandlung hin.

Wie in Art. 64b Abs. 2 lit. a StGB definiert, soll sich der Überprüfungsentscheid, nebst der psychiatrischen Begutachtung, auch auf einen Bericht der Anstaltsleitung stützen. Der sog. Vollzugsbericht der Vollzugseinrichtung soll sämtliche Einschätzungen der für die verwahrte Person zuständigen Fachpersonen und Bereiche beinhalten (Wohngruppe, Gewerbe, Sozialarbeit etc.). Sofern die verwahrte Person eine deliktpräventive Therapie absolviert, soll sich der Überprüfungsentscheid zusätzlich auf einen Therapiebericht stützen. Folglich teilen wir die Empfehlung der Kommission, wonach sich die Überprüfung auf eine «multidisziplinäre Betrachtungsweise» stützen sollte. Hingegen soll die Erstellung der Legal- und Behandlungsprognose weiterhin nur durch qualifizierte psychologische oder psychiatrische Fachpersonen, i.d.R. im Rahmen eines Gutachtens oder eines Therapieberichts, erfolgen.

d. Unterbringung und Vollzugsort

Die Kommission empfiehlt den Kantonen sicherzustellen, dass Personen mit schweren psychischen Störungen im Verwahrungsvollzug eine adäquate psychiatrische Betreuung erhalten. Sie empfiehlt zudem die Unterbringung in einer Einrichtung mit entsprechender psychiatrischer Infrastruktur. Im Weiteren sollen die Kantone genügend forensisch-psychiatrische Vollzugsplätze bereitstellen.

Die Aussage der Kommission, der Vollzug einer Verwahrung müsse sich in seiner materiellen Ausgestaltung deutlich vom Strafvollzug abheben und einzig auf die Sicherung der betroffenen Person ausgerichtet sein, erscheint uns zu absolut. In der Schweiz ist dies weder in den rechtlichen Grundlagen vorgesehen noch wird es durch die Rechtsprechung gefordert. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat sich bisher nie für ein zwingendes Abstandsgebot ausgesprochen. Dieses wurde einzig vom deutschen Bundesverfassungsgericht eingeführt (vgl. Fussnote 7 und 16 im Bericht). Urteile aus Deutschland haben jedoch für die Schweiz keine bindende Wirkung.

Die aktuelle Rechtsprechung zu dieser Frage in der Schweiz wurde von der NKFV dagegen ignoriert (vgl. BGE 6B_1107/2021 vom 10. Februar 2022, namentlich Erwägungen 4.2. und 4.5.2 sind in Bezug auf die Unterbringung von verwahrten Personen in der Schweiz relevant). Diese Rechtsprechung wurde vom Bundesgericht im Entscheid der strafrechtlichen Abteilung vom 30. März 2022 (BGE 6B_1107/2021, E. 2.5.3.) bestätigt. Das Bundesgericht kommt in beiden Urteilen zu dem Schluss, dass die Unterbringung in geschlossenen Anstalten des Freiheitsentzugs bundes- und konventions- bzw. völkerrechtskonform ist. Eine strikte separate Unterbringung Verwahrter in einem spezifischen Vollzugsregime ist gesetzlich nicht vorgesehen und auch in der Vollzugspraxis (noch) kaum etabliert. Eine separate Unterbringung kann sich auch nachteilig auswirken, indem eine Atmosphäre der Perspektivenlosigkeit entsteht. Eine Durchmischung mit anderen Inhaftierten kann dem durchaus auch entgegenwirken.

Die bundesrechtlichen Vorgaben in Art. 64 Abs. 4 i.V.m. Art. 76 Abs. 2 StGB sehen vor, dass die Verwahrung in einer Massnahmenvollzugseinrichtung oder in einer Strafanstalt vollzogen wird. Bundesgesetze sind für die Kantone und für die kantonalen Gerichte bindend. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich führte daher im Urteil

VB.2015.00781 in Erw. 3.3 ff. zurecht aus: «Bundesgesetze sind dabei selbst dann anzuwenden, wenn sie sich als verfassungswidrig erweisen sollten (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 74; § 20 N. 28 ff., insbesondere N. 31; Art. 190 der Bundesverfassung). Art. 64 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 76 Abs. 2 StGB erlaubt aber gerade die Unterbringung von Verwahrten (auch mit einer psychischen Störung), Gewaltdelinquenten und gemeingefährlichen Straftätern in geschlossenen Anstalten (Benjamin Brägger, Basler Kommentar Strafrecht I, Art. 76 N. 4; Heer/Habermeyer, Art. 64 N. 127), woran das Verwaltungsgericht gebunden ist.

Vor diesem Hintergrund kann die abschliessende Feststellung der Kommission in Ziffer 107 des Berichts, wonach der Verwahrungsvollzug in der Schweiz teilweise nicht den menschenrechtlichen Standards entspricht, in dieser Absolutheit nicht hingenommen werden, zumindest nicht unkommentiert. Das Strafgesetzbuch und auch die gestützt darauf ergangene Rechtsprechung verlangen wie gezeigt bei der Unterbringung keine Unterscheidung des Verwahrungsvollzugs vom Strafvollzug.

Wir weisen ganz allgemein darauf hin, dass gemäss den in Art. 74 StGB für den Vollzug von Freiheitsstrafen sowie auch freiheitsentziehenden Massnahmen statuierten Vollzugsgrundsätzen die Menschenwürde des Gefangenen oder Eingewiesenen zu achten ist und seine Rechte nur soweit beschränkt werden dürfen, als es der Freiheitsentzug und das Zusammenleben in der Vollzugseinrichtung erfordern. So wird denn bereits für den Vollzug von Freiheitsstrafen in Art. 75 StGB gefordert, dass der Strafvollzug das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern hat, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben: «Der Strafvollzug hat den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen, die Betreuung des Gefangenen zu gewährleisten, schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessen Rechnung zu tragen». Soweit also bereits im Strafvollzug dem hier statuierten Normalisierungsprinzip von Gesetzes wegen nachzuleben ist, bleibt mit Blick auf das sogenannte Abstandsgebot naturgemäss wenig Spielraum für eine anstaltsinterne Sonderstellung von Verwahrten. Dennoch halten wir es – obwohl vom Gesetz nicht gefordert – heute für sachrichtig, eben diesen Spielraum auszuloten und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten beim Vollzugsregime und bei der Unterbringung von Verwahrten umzusetzen (vgl. dazu weiter unten bei lit. e./Haftregime die Ausführungen zu den Bestrebungen in den Konkordaten und in der JVA Pöschwies).

Der Forderung der Kommission, wonach verwahrte Personen mit einer schweren psychischen Störung in eine Einrichtung mit einer geeigneten Infrastruktur verlegt werden sollen, stimmen wir mit Blick auf die Fürsorgepflicht der Behörden vollumfänglich zu. Die psychiatrische Grundversorgung von verwahrten Personen muss in sämtlichen Institutionen hinreichend gewährleistet sein. Sofern die Indikation besteht, die Verwahrung in einer psychiatrischen Klinik zu vollziehen, ist die verwahrte Person in eine entsprechende Klinik einzuweisen, wobei die öffentliche Sicherheit stets zu gewährleisten ist (vgl. Art. 64 Abs. 4 StGB). Zu beachten ist allerdings, dass die psychiatrischen Kliniken oftmals keine oder nur eine beschränkte Aufnahmepflicht für die forensische Klientel oder dann zu wenig geeignete Kapazitäten in den forensischen Kliniken zur Verfügung haben. Dies gilt umso mehr bei zu einer Verwahrung Verurteilten, die mithin vom Gericht als behandlungsunfähig oder behandlungsunwillig qualifiziert und aus diesem Grunde infolge der hohen Rückfallgefahr bezüglich einer Sexual- oder Gewaltstraftat verwahrt wurden. Dieser Problematik muss auf der politischen Ebene begegnet werden. Das Handbuch¹ «Psychiatrische Versorgung im Freiheitsentzug» des Schweizerischen Kom-

¹ https://www.skjv.ch/sites/default/files/documents/Psychiatrische_Versorgung_Handbuch.pdf



petenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) nimmt sich dieser Thematik ebenfalls an und unterbreitet Lösungsvorschläge. Wir begrüßen deshalb in jedem Falle die Empfehlung der Kommission, wonach die Kantone genügend forensisch-psychiatrische Vollzugsplätze bereitzustellen haben.

Die Kommission empfiehlt weiter, Unterbringungen von sich im Verwahrungsvollzug befindenden Personen in offenen Vollzugseinrichtungen im Einzelfall zu prüfen und zu gewähren. Wir verweisen bezüglich der Thematik der Vollzugsöffnungen generell auf unsere Ausführungen unter lit. j). Wir erlauben uns hier lediglich den Hinweis, dass offene Vollzugseinrichtungen konzeptionell oftmals nicht für jahrelange Aufenthalte ausgerichtet sind. Offene Vollzugseinrichtungen eignen sich daher mehrheitlich für verwahrte Personen zur Erprobung oder Vorbereitung der bedingten Entlassung.

e. Haftregime

Was die Empfehlungen der Kommission bezüglich Zellengrösse, Berücksichtigung der persönlichen Bedürfnisse bei der Ausstattung (z.B. Möblierung), gemeinsamer Aufenthaltsraum / Küche, Altersinfrastruktur sowie abweichende Zelleneinschlusszeiten angeht, weisen wir noch einmal darauf hin, dass dazu bereits Anstrengungen in den Konkordaten laufen. Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz erarbeitet derzeit in Zusammenarbeit mit Vertretungen des Ostschweizer Konkordats beispielsweise ein Merkblatt zur Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs. Grundsätzlich begrüßen wir deshalb die diesbezüglichen Empfehlungen der Kommission in Ziffern 55 und 57 des Berichts.

Hinsichtlich der Empfehlung zur Schaffung von Spezialabteilungen weisen wir auf die in der JVA Pöschwies im Rahmen des Projektes «JVA Pöschwies +» geplante Abteilung für Langzeitvollzug hin (vgl. Fussnote 60 im Bericht). Angesichts dieser Langzeitplanung – gemäss aktuellem Projektstand kann die Umsetzung dieses Vorhabens frühestens 2034 abgeschlossen werden – sind aber auch bereits Überlegungen im Gange, wonach im Sinne einer Übergangslösung für die Verwahrten in einem Wohnpavillon des Normalvollzugs die Einführung einer eigenen Wohngruppe implementiert werden könnte. Allenfalls könnten dort die Vollzugsbedingungen ein Stück weit an die speziellen Bedürfnisse und Anforderungen der Verwahrten im Sinne der Empfehlungen der Kommission angepasst werden.

Hinweis: Die JVA Pöschwies verfügt aktuell über eine Abteilung «Alter und Gesundheit» mit insgesamt 30 Plätzen, und nicht wie im Bericht in Ziffer 42 erwähnt 60 Plätzen.

f. Beschäftigung und Weiterbildung

Die Forderung der Kommission, dass im Sinne des Normalisierungsgebotes für verwahrte Personen, die das Pensionsalter erreicht haben, keine Arbeitspflicht mehr bestehen sollte, steht im Widerspruch zum publizierten und in der Fussnote selbst erwähnten BGE 139 I 180 E.2.6.2. Die Arbeitspflicht ist ein wichtiges strukturierendes Element des Vollzugs, welcher der Resignation und dem totalen Rückzug der Verwahrten entgegenwirkt. Dennoch halten wir die Überlegungen der Kommission für nachvollziehbar und prüfenswert. Mit der Schaffung von Spezialabteilungen (siehe oben) für Verwahrte sollte auch die Arbeitspflicht nach Erreichen des Pensionsalters überprüft und Alternativen angeboten werden.

Was die Empfehlungen zu Weiterbildungskursen und Freizeitangeboten für ältere Verwahrte angeht, erlauben wir uns den Hinweis, dass einerseits das Thema «Umgang mit Bedürfnissen von Älteren» generell in den Justizvollzugseinrichtungen reflektiert wird und



andererseits auch die Empfehlung im erwähnten Merkblatt des Konkordats der Nordwest- und Innerschweiz zum Verwahrungsvollzug in diese Richtung geht.

g. Zugang zu finanziellen Mitteln

Die Kommission empfiehlt einen niederschweligen Zugang zum Vermögen auf dem Sperrkonto für Verwahrte. Die per 2022 in beiden Konkordaten in Kraft gesetzten Richtlinien über das Arbeitsentgelt sehen diese Möglichkeit wie im Bericht in Fussnote 78 festgehalten ausdrücklich vor. In dieselbe Richtung geht auch die Empfehlung im erwähnten Merkblatt des Konkordats der Nordwest- und Innerschweiz.

h. Freizeitangebot

Hier erlauben wir uns den Hinweis, dass das Freizeitangebot in der JVA Pöschwies für alle Gefangenen sehr gut ausgebaut ist.

Was den freien Zugang zu einem eigenen Fernseher (in den meisten Fällen bereits gegeben), zu Spielkonsolen, Computern, kontrolliertem Internetzugang, legaler Pornographie und zu Filmen mit Altersfreigabe / FSK 18 anbelangt, begrüssen wir grundsätzlich die Forderungen der Kommission, weisen aber darauf hin, dass sich der Kontrollaufwand zur Gewährleistung der einrichtungsinternen Sicherheitsvorgaben in einem vernünftigen Rahmen halten muss. Eine pauschale Öffnung für alle Verwahrten ist aus praktischer Sicht kaum möglich, jedoch sollte eine Liberalisierung der heutigen starren Praxis näher geprüft werden. Dafür braucht es entsprechende technische Lösungen. In diesem Zusammenhang weisen wir daraufhin, dass im Rahmen der Digitalisierungsstrategie der KKJPD für den Justizvollzug u.a. auch erarbeitet wird, wie und unter welchen Bedingungen Inhaftierten der Zugang zum Internet ermöglicht werden kann. Im Kanton Zürich läuft zur Zeit ein entsprechendes Projekt «Smart Prisons Zürich».

i. Vollzugsplan

Die Kommission betont die zentrale Bedeutung der Vollzugspläne, sie müssen vorhanden und aktuell sein. Zudem empfiehlt die Kommission, dass bei einem Anstaltswechsel sowie beim Übergang vom Strafvollzug in den Verwahrungsvollzug zwingend und zeitnah ein neuer Vollzugsplan erstellt oder ein bestehender aktualisiert werden muss.

Die Gefahr, dass Vollzugspläne bei verwahrten Personen teilweise nicht genügend individualisiert und aktualisiert werden, scheint real. In der JVA Pöschwies wird der Vollzugsplan mindestens einmal jährlich überprüft und bei Bedarf angepasst. Auch in den Koordinationsgefässen werden grundsätzlich die nächsten Schritte festgehalten und terminiert. Die Vollzugsbehörde überprüft alsdann, ob der Vollzugsplan den Qualitätsanforderungen entspricht (konkret, individualisiert, deliktpräventiv ausgestaltet etc.) sowie ausreichend aktualisiert ist. Insbesondere soll durch die Vollzugseinrichtung und die Vollzugsbehörde gewährleistet werden, dass bei jeder verwahrten Person eine ROS-Risikoabklärung vorliegt, deren Interventionsempfehlungen im Vollzugsplan zu integrieren sind.

Wir unterstützen in diesem Sinne die Empfehlung der Kommission, dass der diesbezügliche Handlungs- und Schulungsbedarf sowie die erforderlichen Ressourcen in den Kantonen bzw. Vollzugseinrichtungen und -behörden geprüft werden.



j. Vollzugsöffnungen

Was die Feststellung der Kommission betrifft, wonach zwischen den Einrichtungen oder den Kantonen Unterschiede in der Gewährung von Vollzugsöffnungen (intern und extern) bestehen, so ist juristisch auf die durch die Bundesverfassung den Kantonen zugewiesene Kompetenz zum Straf- und Massnahmenvollzug hinzuweisen (vgl. eingangs die Vorbemerkungen). Die hieraus resultierende föderale Organisation des Justizvollzugs erlaubt somit gewisse Unterschiedlichkeiten. Dieser Umstand kann sich mit Blick auf das subjektive Erleben einzelner inhaftierter Personen - nicht nur im Verwahrungsvollzug - punkto Gleichbehandlung negativ auf deren (Veränderungs-)Motivation auswirken.

Wir weisen hier darauf hin, dass von Gesetzes wegen auch der Verwahrungsvollzug progressiv mit Vollzugslockerungsstufen auszugestalten ist, ansonsten die jährliche Prüfung der bedingten Entlassung ihres Sinnes entzogen wäre². Gleichwohl gilt es zu berücksichtigen, dass eine Verwahrung nach den bundesrechtlichen Vorgaben vom Gericht angeordnet wird, wenn es das Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit erfordert und die schuldangemessene Zeitstrafe nicht genügt, um dieses Sicherheitsinteresse abzudecken, sowie die Anordnung einer therapeutischen Massnahme keinen Erfolg verspricht. Deshalb hat der Sicherungsauftrag bei verwahrten Tätern grundsätzlich Vorrang vor Wiedereingliederungsbemühungen. Bevor eine verwahrte Person sich mit ihren Delikten, deren Ursachen und Folgen nicht mit fachlicher Unterstützung nachweislich auseinandergesetzt, Verantwortung für ihre Handlungen übernommen und gelernt hat, Risikosituationen zu erkennen, zu vermeiden bzw. rechtskonform zu bewältigen, können Vollzugsöffnungen nicht verantwortet werden.

Des Weiteren müssen solche Vollzugsöffnungen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sodann in eine realistische Öffnungsperspektive eingebettet sein. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass ein allfälliger Vorfall anlässlich einer Vollzugsöffnung einer verwahrten Person Auswirkungen auf das Gesamtsystem hat und zu Restriktionen führt, die sich letztlich auf den gesamten Justizvollzug negativ auswirken. Deshalb sind wir - entgegen der Beurteilung der Kommission - der Auffassung, dass solche Entscheidungen nicht unabhängig von politischen und gesellschaftlichen Diskussionen getroffen werden können. Tatsache ist schliesslich auch, dass die Ressourcen für den Justizvollzug beschränkt sind. Es muss deshalb auch bedacht werden, dass Ressourcen für "normale" Gefangene fehlen, wenn die verwahrten Personen mehr personelle und finanzielle Mittel binden.

Die Kommission fordert weiter, die Praxis der Begleitung bei Ausgängen und Urlauben durch die Polizei zu überdenken, aufgrund der daraus resultierenden Beschränkungen der Ausgänge auf das Kantonsgebiet. Hier stellt sich ohnehin die Frage, ob das mit einer solchen Öffnung verbundene Risiko nicht grundsätzlich zu hoch ist, wenn für einen Aufenthalt ausserhalb des Sicherheitsbereichs der Einrichtung eine Polizeibegleitung für notwendig erachtet wird. Das Ostschweizer Konkordat und damit auch der Kanton Zürich kennen denn auch keine Urlaubs- oder Ausgangsbegleitung durch die Polizei. Ist in einem solchen Fall eine Anwesenheit eines Gefangenen ausserhalb der Vollzugseinrichtung erforderlich, so handelt es sich technisch um eine polizeiliche Zuführung und nicht um eine Vollzugsöffnung.

² Vgl. namentlich Art. 90 Abs. 2^{bis} StGB, wonach Massnahmen nach Art. 59 - 61 und 64 in der Form des Wohn- und Arbeitsexternats vollzogen werden, wenn begründete Aussicht besteht, dass dies entscheidend dazu beiträgt, den Zweck der Massnahme zu erreichen, und wenn keine Gefahr besteht, dass der Eingewiesene flieht oder weitere Straftaten begeht.

k. Zugang zu psychiatrischer Grundversorgung und weitere Unterstützung

Die Kommission befürwortet eine gezielte Betreuung und empfiehlt, vermehrt unterstützende Angebote mit Gesprächsgruppen zur Förderung der Sozialkompetenz und Bewältigung des Alltags zu schaffen.

Psychische Krankheiten sind im Verwahrungsvollzug naturgemäss sehr verbreitet. Umso wichtiger ist es, im Sinne des Fürsorge- und Äquivalenzprinzips eine professionelle psychiatrisch-psychologische Betreuung zu etablieren, wie sie die Kommission empfiehlt. Zudem präsentieren sich im Verwahrungsvollzug durch den zeitlich nicht terminierten Freiheitsentzug oftmals spezifische Problemlagen, für welche in verschiedenen Justizvollzugseinrichtungen und Kantonen auch unterstützende Angebote zur Förderung der Sozialkompetenz und Bewältigung des Alltags, wie von der Kommission empfohlen, bereits geschaffen wurden oder angedacht sind. Auch der Verwahrungsvollzug soll so ausgestaltet werden, dass die verwahrte Person die Möglichkeit erhält, durch geeignete Behandlungsangebote ihr Rückfallrisiko zu vermindern. Bei der Anmeldung bzw. Teilnahme an den jeweiligen Behandlungsangeboten sollen die Interventionsempfehlungen in der ROS-Risikoabklärung bzw. im Vollzugsplan ebenfalls berücksichtigt werden. Bei verwahrten Personen mit mangelnder Therapiebereitschaft wären bspw. auch Angebote wie Lernprogramme zur Motivationsförderung sinnvoll.

Wir unterstützen in diesem Sinne die Schaffung solch unterstützender Angebote mit Gesprächsgruppen zur Förderung der Sozialkompetenz und Bewältigung des Alltags für Verwahrte.

Was dagegen die Forderung der Prüfung einer freien Therapeutenwahl anbelangt, weisen wir darauf hin, dass eine solche ressourcen- und strukturbedingt wohl nicht gewährt werden kann. In jedem Fall sollen deliktpräventive Therapien aus qualitätsgründen nur von forensisch geschulten Therapiefachpersonen durchgeführt werden. Möglich sein sollte jedoch ein Therapeutenwechsel innerhalb des betreuenden Dienstes, falls der Aufbau einer therapeutischen Beziehung aus interpersonellen Gründen nicht gelingt oder die Beziehung im Laufe des Vollzugs belastet sein sollte.

l. Kontakte zur Aussenwelt

Die Empfehlung der Kommission, verwahrten Personen – unter Einbezug möglicher sicherheitsrelevanter Aspekte – einen grosszügigeren Kontakt mit der Aussenwelt (Telefonie, Videotelefonie) zu erlauben, unterstützen wir und ist auch Gegenstand aktueller Überlegungen in den Kantonen und Konkordaten (vgl. vorne unter lit. h/Freizeitangebot, infine). Dies gerade auch vor dem Hintergrund, dass nur wenige Kantone über für einen Verwahrungsvollzug geeignete Anstalten verfügen und damit eine Unterbringung im Wohnkanton nur in Einzelfällen möglich ist. Ebenfalls positiv bewertet wird der Vorschlag, bei der Planung von Spezialabteilungen auf eine angemessene Ausgestaltung der Besuchsräume zu achten.

m. Sterbehilfe im Verwahrungsvollzug

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) erarbeitete Orientierungshilfe über den assistierten Suizid im Freiheitsentzug³. Die in den Arbeiten involvierte KKJPD teilt die Meinung, dass

³ [2020-09_Orientierungshilfe.pdf \(skjv.ch\)](#)



grundsätzlich die Inanspruchnahme von Suizidhilfe im Justizvollzug möglich sein sollte; dies gilt auch für den Verwahrungsvollzug. Die Detailregelungen sind jedoch Sache der Konkordate und Kantone⁴.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Jacqueline Fehr

Kopie z.K. an: Justizvollzug und Wiedereingliederung, Amtsleitung/Fachbereich Recht

⁴ <https://www.osk-web.ch/assets/files/pdf/rechtserlasse/MB-Suizidhilfe-OSK-20210928.pdf>