



CH-3003 Bern  
NKVF

---

Polizei- und Militärdirektion,  
Generalsekretariat  
Kramgasse 20  
3011 Bern  
Email: mitberichte@pom.be.ch

Referenz/Aktenzeichen:  
Ihr Zeichen:  
Unser Zeichen: NKVF

**Bern, den 17. November 2016**

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

Sehr geehrter Herr Regierungsrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

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

Die Kommission begrüsst, dass mit dem neuen Justizvollzugsgesetz die Rechte und Pflichten von Eingewiesenen umfassend konkretisiert werden.

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

### **Zu Artikel 9 JVG**

#### **Abs. 1**

In Anlehnung an kinderrechtliche Vorgaben vertritt die Kommission grundsätzlich die Auffassung, dass von einer Inhaftierung Minderjähriger im ausländerrechtlichen Bereich, wenn immer möglich, abzusehen ist und alternative Möglichkeiten zu prüfen sind. Erweist sich eine Inhaftierung im Einzelfall dennoch als absolut notwendig, sind Minderjährige für die kürzestmögliche Dauer in einer nach kinderrechtlichen Vorgaben<sup>1</sup> geeigneten Einrichtung unterzubringen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Art. 37 lit. b und c UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK), SR 0.107.



### Zu Artikel 13 JVG

Die Kommission begrüsst die in Art. 13 JVG explizit verankerten Trennungsvorschriften, welche den internationalen Vorgaben weitgehend Rechnung tragen.<sup>2</sup>

### Zu Artikel 16 JVG

#### **Abs. 2**

Mit Blick auf das staatliche Gewaltmonopol sind die Anordnung von Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen sowie die Anwendung von Zwangsmitteln durch Private als grundrechtlich heikel einzustufen. Wenngleich Private gestützt auf Art. 35 Abs. 2 BV gleichermassen an die Grundrechte gebunden sind, bedarf es nach Ansicht der Kommission um Klärung der spezifischen Eingriffsvoraussetzungen und der anwendbaren Zwangsmittel. **Die Kommission empfiehlt, diese Konkretisierung in Anlehnung an das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG)<sup>3</sup> in der Verordnung vorzunehmen**

### Zu Artikel 31 JVG

#### **Abs. 1**

Nach Ansicht der Kommission sollte auch bei oberflächlichen Leibesvisitationen das sogenannte zweistufige Modell zur Anwendung kommen und im Gesetzesentwurf explizit verankert werden. Dieses vermeidet, dass sich der Betroffene in demütigender Weise vollständig entkleiden muss.

Die Kommission weist zudem darauf hin, dass in Anlehnung an die europäischen Strafvollzugsgrundsätze die Durchsuchung von Gegenständen und der Unterkunft von Eingewiesenen stets in ihrem Beisein vorzunehmen sind.<sup>4</sup>

### Zu Artikel 35 JVG

#### **Abs. 1**

Gemäss Art. 78 lit. b StGB stellt der Anordnungsgrund der Entweichungsgefahr (oder auch Fluchtgefahr) und der Gefahr von Gewaltanwendung gegenüber Sachen keinen zulässigen Grund für die Anordnung einer besonderen Sicherheitsmassnahme dar. **Die Kommission**

<sup>2</sup> Vgl. auch Art. 10 Abs. 2 UN-Pakt II welcher bestimmt, dass a) Beschuldigte abgesehen von ausser-gewöhnlichen Umständen, von Verurteilten getrennt unterzubringen und so zu behandeln sind, wie es ihrer Stellung als Nichtverurteilte entspricht und b) jugendliche Beschuldigte von Erwachsenen zu trennen sind, und so schnell wie möglich ein Urteil zu ergehen hat; Empfehlung Rec(2008)11, Ziff. 59.1, 59.2, 60, Vgl. Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der geschlossenen Jugendeinrichtungen durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2014/2015, S. 13 f. unter: <http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2015/schweiz/schwerpunktbericht-jugendeinrichtungen.pdf> (besucht am 17.10.2016).

<sup>3</sup> Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008, (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG), SR 364.

<sup>4</sup> Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Rec(2006)2, Ziff. 54.8.



**empfiehlt, die Anordnung von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen auf Vorfälle zu beschränken, in denen der Schutz der betroffenen Person oder Dritter im Vordergrund steht.<sup>5</sup>**

### **Abs. 2**

Für die Kommission ist nicht nachvollziehbar, weshalb hier an die empfohlene Maximaldauer von 14 Tagen für den Disziplinararrest angeknüpft wird. Besondere Sicherheitsmassnahmen dienen lediglich dem Schutz der eingewiesenen Person oder Dritter und sind folglich von Disziplinarsanktionen klar zu trennen. Beim Aufenthalt in der Sicherheitszelle (lit. a) handelt es sich faktisch um eine kurze Einzelhaft, für welche mit Blick auf ihre Eingriffsintensität bezüglich Anordnung, Dauer und Überprüfung strengste Anforderungen gelten müssen. **Besondere Sicherheitsmassnahmen sind konsequenterweise nur so lange aufrechtzuerhalten wie zwingend notwendig und nach 24 Stunden in regelmässigen Abständen auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen.<sup>6</sup>**

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

### **Abs. 3**

**Gestützt auf internationale Vorgaben empfiehlt die Kommission, die Unterbringung in einer Abteilung mit erhöhter Sicherheit oder in Einzelhaft mindestens alle drei Monate auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und eine allfällige Verlängerung hinreichend zu begründen.<sup>7</sup>**

## **Zu Artikel 36 JVG**

### **Abs. 1**

Jeder erfolgte Zwangsmittel Einsatz ist nachträglich zu verfügen. **Die Kommission empfiehlt, eine entsprechende Bestimmung in Abs. 1 vorzusehen (vgl. auch Kommentar zu Art. 48 JVG).**

<sup>5</sup> Tätigkeitsbericht NKVF 2013, S. 44 f. unter: [http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/taetigkeitsberichte/140623\\_ber-d.pdf](http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/taetigkeitsberichte/140623_ber-d.pdf) (besucht am 04.11.2016); Gemäss Art. 78 lit. b StGB darf Einzelhaft angeordnet werden zum Schutz des Gefangenen oder Dritter. Siehe ausführlich zur Anordnung der Einzelhaft aus Sicherheitsgründen KÜNZLI JÖRG, FREI NULA, SPRING ALEXANDER, Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Gutachten, Bern 2014, S. 17 ff.

<sup>6</sup> Vgl. CPT Standards (Anm. 16) Ziff. 56 (a); Vgl. auch KÜNZLI JÖRG, FREI NULA, SPRING ALEXANDER, Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Gutachten, Bern 2014, S. 32.

<sup>7</sup> Tätigkeitsbericht NKVF 2013, S. 46; Vgl. hierzu auch 21e Rapport général du CPT, CPT, 1. August 2010 - 31. Juli 2011, Ziff. 57 lit. c, abrufbar unter: <http://www.cpt.coe.int/fr/annuel/rapp-21.pdf> (besucht am 28.10.2016)



Aus Sicht der Kommission wäre zudem prüfenswert, ob sich in dieser Bestimmung eine Ergänzung bezüglich der Anwendung von Zwang bei Jugendlichen als sinnvoll erweisen könnte bzw. ein Verweis auf das FMJG gemacht werden sollte.<sup>8</sup>

### Zu Artikel 37 JVG

#### **Abs. 2**

Die Kommission steht dem Einsatz von chemischen Reizstoffen aufgrund der mit dem Einsatz verbundenen gesundheitlichen Risiken (vgl. Fact-sheet BAG<sup>9</sup>) generell kritisch gegenüber und verweist im Sinne eines Grundsatzes auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) und die Standards des europäischen Antifolterausschusses, wonach der Einsatz von chemischen Reizstoffen niemals in geschlossenen Räumlichkeiten erfolgen sollte und eine betroffene Person nach diesem Einsatz unmittelbar medizinisch zu untersuchen ist.<sup>10</sup> **Sie empfiehlt in Anlehnung an Art. 23 ZAG in Absatz 4 (neu) vorzusehen, dass Personen gegen die Zwang angewendet wurde, medizinisch zu untersuchen sind, wenn eine erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigung nicht ausgeschlossen werden kann.**

### Zu Artikel 38 JVG

Die Kommission begrüsst den hier angezeigten Verweis auf das ZGB. Aus Sicht der Kommission sollte in Anlehnung an das ZGB anstelle der „medizinisch indizierten Zwangsmassnahme“ der Begriff der medizinischen „Behandlung ohne Zustimmung“ verwendet werden.

### Zu Artikel 40 JVG

#### **Abs. 1**

Zu einer stationär therapeutischen Massnahme nach Art. 59 StGB verurteilte Personen verfü-

---

<sup>8</sup> Art. 16 Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Vollzug von Jugendstrafen und –massnahmen und in der stationären Jugendhilfe (FMJG) vom 16.06.2011, BSG 341.13.

<sup>9</sup> „Bei hohen Konzentrationen, insbesondere von CN, können Augenschädigungen auftreten, die von reversiblen Wassereinlagerungen in der Hornhaut und Bindehautentzündungen bis zu bleibenden Veränderungen der Hornhaut wie Geschwüren mit Narbenbildung, Trübung oder Gefässneubildung reichen. Weiter können auch Lidkrämpfe oder ein vorübergehender Verlust des Lidschlussreflexes auftreten. Auf der Haut können hohe Konzentrationen, insbesondere von CN und CS, Schwellungen und Blasenbildung verursachen. CN und CS können bei sensibilisierten Personen auch eine Kontaktallergie verursachen. In der Lunge sind bei massiven Dosen Wassereinlagerungen, Blutungen und Stauung beobachtet worden. Hohe Konzentrationen oder langer Aufenthalt in einer Reizwirkstoffatmosphäre können zu Würgen und Erbrechen sowie zu Engegefühl in der Brust und zu psychologischen Effekten wie Angst und Panik führen, worauf auch ein Blutdruckanstieg oder eine Abnahme der Herzfrequenz erfolgen kann. Eine bestehende Bronchitis oder ein Asthma können sich durch die Reizwirkstoffe verschlimmern.“, Bundesamt für Gesundheit (BAG), Fact-sheet Abwehrspray, <http://www.bag.admin.ch/themen/chemikalien/00228/03566/index.html?lang=de> (besucht am 30.08.2016).

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



gen im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit über ein höchstpersönliches Recht medikamentöse Behandlungen abzulehnen, die einen besonders schwerwiegenden Eingriff in die physische und psychische Integrität nach Art. 10 Abs. 2 BV darstellen. Eine Behandlung ohne Zustimmung sollte daher grundsätzlich nur mit der Einwilligung des Betroffenen oder dessen Rechtsvertreter<sup>11</sup> erfolgen<sup>12</sup> und stets von einer ärztlichen Fachperson angeordnet werden. Nach Auffassung des Bundesgerichts kann die stationäre Behandlung der psychischen Störung nach Art. 59 StGB auch eine Zwangsmedikation umfassen, sofern sich eine solche als medizinisch notwendig erweist und die Regeln der ärztlichen Kunst und Ethik beachtet werden.<sup>13</sup> **Die Kommission empfiehlt, den oben erwähnten Punkten entsprechend Rechnung zu tragen und in Anlehnung an Art. 434 Abs. 1 ZGB die für die Behandlung ohne Zustimmung anwendbaren Grundsätze analog zu verwenden.**

### Zu Artikel 41 JVG

Im Zusammenhang mit der im Rahmen des Rundtisches vom 29. September 2016 präsentierten Erkenntnisse bezüglich der schweizweiten Überprüfung der Massnahmenvollzugseinrichtungen empfiehlt die Kommission, bei der Sanktionierung von Regelverstössen, welche in Zusammenhang mit der psychischen Störung der Eingewiesenen stehen, das Strafmass unter Berücksichtigung des psychiatrischen Störungsbildes festzulegen und die Konsequenzen einer Disziplinarsanktion aus therapeutischer Sicht sorgfältig abzuwägen.<sup>14</sup>

### Zu Artikel 42 JVG

#### **Abs. 1 lit. d**

Die Kommission begrüsst die Beschränkung des Disziplinararrests auf eine maximale Dauer von 14 Tagen, womit den Empfehlungen der Kommission<sup>15</sup> und den internationalen Vorgaben<sup>16</sup> entsprechend Rechnung getragen wird.

<sup>11</sup> Falls die Einwilligung durch den Rechtsvertreter erfolgen muss, sollten mögliche Interessenkonflikte zwischen der betroffenen Person und des Rechtsvertreters vermieden werden, indem man gegebenenfalls Entscheide durch eine unabhängige Instanz fällen lässt. Vgl. Kommentar zu Empfehlung Rec (2004)10 (Psychische Krankheit), Art. 12, Rz. 95; Art. 14 und 25 UN-BRK; Allgemeiner Kommentar Nr. 1 zu Art. 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht), 19. Mai 2014 (CRPD/C/GC/1) (*UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1 on Article 12 (Equal recognition before the law)*, 2014) (zit. CRPD, GC 1), Rz. 41.

<sup>12</sup> Empfehlung Rec (2004)10 (Psychische Krankheit), Art. 12 Ziff. 2; CRPD, GC 1, Rz. 42; Botschaft UN-BRK zu Art. 14 UN-BRK besagt, dass bei der Art und Weise der Einrichtung und Behandlung daher primär der Wille der betroffenen Person zu berücksichtigen ist.

<sup>13</sup> (Vgl. BGE 130 IV 49 E. 3 und BGE 127 IV 154, 157).

<sup>14</sup> Anlässlich des Rundtisches vom 29. September 2016 betreffend Schwerpunktbericht Massnahmenvollzug diskutierte Problematik der Disziplinierung im Bereich des Massnahmenvollzugs.

<sup>15</sup> Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Thun vom 27. Januar bis 28. Januar 2014, S. 8, Rz. 18, unter: [http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/thun/140708\\_ber\\_rgthun.pdf](http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/thun/140708_ber_rgthun.pdf) (besucht am 04.11.2016); Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Nachfolgebefuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Bern vom 21. Februar 2014, S. 10, Rz. 28 unter: [http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/bern\\_followup/20140410\\_ber\\_followup\\_BE.pdf](http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/bern_followup/20140410_ber_followup_BE.pdf) (besucht am 04.11.2016); Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Anstalten Thorberg vom 29. bis 31. Oktober 2012, S. 6, Rz. 19, Fn. 3 unter: [http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2012/thorberg/130614\\_ber\\_BE\\_thorberg.pdf](http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2012/thorberg/130614_ber_BE_thorberg.pdf) (besucht am 04.11.2016).

<sup>16</sup> Vgl. CPT/Inf (2011) 28, Ziff. 56 lit. b.



### **Zu Artikel 48 JVG**

Grundsätzlich ist die Kommission der Ansicht, dass auch im besonderen Rechtsverhältnis stets am Erfordernis der Schriftlichkeit nach Art. 31 VRPG<sup>17</sup> festzuhalten ist und sämtliche Massnahmen, insbesondere Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Eingewiesenen zwingend verfügt werden müssen.

#### **Abs. 3 lit. a**

Auch die Anwendung von Zwangsmitteln sollte stets nachträglich verfügt werden. Die Kommission empfiehlt, diese Bestimmung entsprechend zu ergänzen.

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

Mit freundlichen Grüssen

Für die Kommission:

Alberto Achermann  
Präsident der NKVF

---

<sup>17</sup> Siehe Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) vom 23.05.2016, BSG 155.21.