



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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

CH-3003 Bern  
NKVF

---

Justiz- und Sicherheitsdepartement  
Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
E-Mail: [justiz@lu.ch](mailto:justiz@lu.ch)

Referenz/Aktenzeichen:  
Unser Zeichen: nkvf  
**Bern, 19. September 2013**

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

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend die Vernehmlassungsvorlage zum Entwurf eines Gesetzes über den Justizvollzug.

Die Kommission begrüsst, dass mit dem neuen Justizvollzugsgesetz die Rechte und Pflichten von Insassen umfassend konkretisiert werden und dass namentlich für die Anwendung von Zwangsmassnahmen und der Zwangsmedikation im Justizvollzug hiermit eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen wird. Hingegen äussert sie sich kritisch hinsichtlich der Bestimmungen, die auf Personen im Massnahmenvollzug anwendbar sein sollen sowie hinsichtlich der im Entwurf vorgesehenen besonderen Sicherheitsmassnahmen an Jugendlichen, namentlich Fesselungen.

Die Kommission nimmt im Folgenden zu einzelnen Paragraphen des Vernehmlassungsentwurfs, welche aus ihrer Sicht eines Kommentars bedürfen, Stellung:

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF  
Bundesrain 20, 3003 Bern  
Tel. +41 31 325 14 17, Fax +41 31 322 37 46  
[info@nkvf.admin.ch](mailto:info@nkvf.admin.ch)  
[www.nkvf.admin.ch](http://www.nkvf.admin.ch)

## **§ 24 Vollzugsrechtliche Sicherheitshaft**

***Gemäss § 24 Abs. 1 kann die Vollzugsbehörde eine Person vor oder gleichzeitig mit der Einleitung eines Verfahrens auf Erlass eines nachträglichen richterlichen Entscheides gemäss Art. 363 ff. StPO in Sicherheitshaft versetzen, wenn eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass es zur Rückversetzung in den Straf- und Massnahmenvollzug oder zur Anordnung einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Massnahme kommt und zudem mindestens eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:***

- a. Die Öffentlichkeit ist erheblich gefährdet;***
- b. Die Erfüllung des Massnahmenzweckes kann nicht anders gewährleistet werden,***
- c. Fluchtgefahr.***

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Gesetzgeber mit § 24 Abs. 1 eine Konkretisierung von Art. 440 StPO bezweckt, wonach Personen, die bedingt aus einer Freiheitsstrafe, einer stationären Massnahme oder einer Verwahrung entlassen worden sind und von denen eine hinreichende Wiederholungsgefahr ausgeht, wieder in Haft versetzt werden können. Diese Bestimmung schliesst somit eine wichtige Lücke in der Gesetzgebung. Die Kommission anerkennt die Notwendigkeit für die Behörden, die Bevölkerung vor Tätern zu schützen, von denen eine manifeste Gefahr ausgeht, dass sie bei ihrer Entlassung weitere Delikte verüben, die in schwerwiegender Weise die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen könnten.

Die Kommission ist indessen der Auffassung, dass lit. a nicht hinreichend klar definiert ist. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich hier um eine neue Kategorie freiheitsentziehender Massnahmen handelt, welche einen schweren Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen darstellen, sollte der Begriff der ‚öffentlichen Gefährdung‘ präzisiert und nach Möglichkeit die Straftaten, welche die freiheitsentziehende Massnahme vorsorglich zu verhindern sucht, abschliessend aufgeführt werden. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber den Wortlaut entsprechend anzupassen und verweist in diesem Zusammenhang auf § 44 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) vom 16. März 2010 des Kantons Aargau<sup>1</sup>.

Als nicht hinreichend klar definiert, erweist sich aus Sicht der Kommission auch § 24 Abs. 1 lit. b, wonach die Sicherheitshaft zur Erfüllung des Massnahmenzweckes angeordnet werden kann. Sie empfiehlt den Wortlaut dieser Bestimmung aus Gründen der Rechtssicherheit entsprechend umzuformulieren.

## **§ 27 Abnahme von Proben und Leibesvisitationen**

***§ 27 Abs 1 sieht die oberflächliche, Abs. 2 die intime Leibesvisitation von eingewiesenen Personen vor.***

Leibesvisitationen gehen mit einer körperlichen Entblössung einher und bergen das Risiko einer erniedrigenden Behandlung. Die Kommission empfiehlt daher standardgemäss die körperliche Durchsuchung in zwei Phasen durchzuführen. Somit wird sichergestellt, dass der Insasse stets mindestens ein Kleidungsstück auf sich trägt. Die Kommission empfiehlt im Üb-

---

<sup>1</sup> Um der dringenden Gefahr von Straftaten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB zu begegnen, kann die Vollzugsbehörde in Fällen von Art. 62a Abs. 3, 63b Abs. 3, 64a Abs. 3, 64c Abs. 4 und 95 Abs. 5 StGB der Staatsanwaltschaft beantragen, die betroffene Person zur Verhaftung auszuschreiben und dem Zwangsmassnahmengericht zur Anordnung der Sicherheitshaft zu überweisen, wenn die Rückversetzung in den Straf- oder Massnahmenvollzug beziehungsweise eine entsprechende Anordnung ernsthaft zu erwarten ist.

rigen von der visuellen Kontrolle der Anuszone abzusehen, da sich diese in den seltensten Fällen als zielführend erweist. Hingegen empfiehlt die Kommission, diese Methode durch das in die Hocke gehen/Kniebeugen zu ersetzen. Die NKVF empfiehlt, die Methode betreffend die Durchführung einer Leibesvisitation möglichst klar zu definieren.

### **§ 29 Besondere Sicherheitsmassnahmen**

***§ 29 Abs. 1 ermöglicht der Leitung der Vollzugsinstitution gegenüber eingewiesenen Personen besondere Sicherheitsmassnahmen anzuordnen, wenn ihr Verhalten oder ihr psychischer Zustand in erhöhtem Masse Anlass gibt für Fluchtgefahr, Eigen- oder Fremdgefährdung oder Gefährdung einer Sache.***

***§ 29 Abs. 2 sieht als besondere Sicherheitsmassnahmen u.a. den Entzug oder die Beschränkung des Aufenthaltes im Freien oder die Fesselung vor.***

Die Kommission begrüsst, dass mit der Einführung von § 29 besondere Sicherheitsmassnahmen eine formell-gesetzliche Regelung erfahren. Hingegen erachtet sie die in Absatz 2 aufgeführten Sicherheitsmassnahmen, namentlich die Fesselung als besonders einschneidende Zwangsmassnahme, welche die Grundrechte der inhaftierten Person in schwerwiegender Weise einschränkt und deshalb nur für die kurzmöglichste Dauer zulässig sein sollte. Die Kommission ist der Auffassung, dass Fesselungen nur im Sinne einer ultima ratio Massnahme eingesetzt werden sollten und zwar nur dann, wenn keine mildere Massnahme sich als zielführend erweist. Sie empfiehlt deshalb dem Gesetzgeber, den Einsatz von Fesselungsmitteln, die Dauer, die dafür zulässigen Hilfsmittel sowie die dagegen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel zu regeln. Auch sollte jeder Anwendungsfall detailliert in einem Register aufgeführt werden.

### **§ 31 Anwendung von unmittelbarem Zwang**

***Gemäss § 31 Abs. 1 und 2 dürfen physischer oder anderer unmittelbar wirksamer Zwang gegenüber Jugendlichen und Erwachsenen im Sanktionenvollzug angewendet werden, namentlich um die betriebliche Sicherheit oder Ordnung aufrecht zu erhalten oder herzustellen.***

Die Kommission erachtet diese Bestimmung, soweit sie die Anwendung von Zwang an Jugendlichen betrifft, als äusserst bedenklich. Die Anwendung von physischem oder anderweitig wirksamem Zwang an Jugendlichen widerspricht den Grundsätzen der Kinderrechtskonvention, wonach das Wohl des Kindes bei jeder Massnahme vorrangig zu berücksichtigen ist. Eine Zwanganwendung bei Jugendlichen erscheint überdies als vollkommen unvereinbar mit dem verfassungsmässigen Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit (BV 11 I). Nach Ansicht der Kommission wird dem speziellen Schutzbedürfnis von Jugendlichen mit dieser Bestimmung keineswegs Rechnung getragen. Physischer oder unmittelbar wirksamer Zwang bei Jugendlichen sollte grundsätzlich untersagt sein und nur in strikten Ausnahmefällen als ultima ratio bei akuter Selbst- oder Fremdgefährdung zulässig sein. Unter keinen Umständen sollte die Sicherstellung des geordneten

Betriebes einer Vollzugseinrichtung ein Rechtfertigungsgrund für die Anwendung von Zwangsmassnahmen an Jugendlichen sein. Die Kommission weist schliesslich darauf hin, dass der Begriff ‚Jugendlicher‘ in Anlehnung an Art. 25 Abs. 1 und 2 Jugendstrafgesetz vom 20. Juni 2003 (JStG) einer entsprechenden Konkretisierung bzw. eines Verweises bedarf.

Die Kommission ist zudem der Ansicht, dass die Anwendung von unmittelbarem Zwang auf Verordnungsstufe einer weiteren Regelung bedarf, welche namentlich die hierfür zulässigen Hilfsmittel abschliessend beschreibt und die Zuständigkeiten für deren Anwendung klar regelt.

### **§ 32 und § 33 Zwangsmedikation - Voraussetzungen**

***Gemäss § 33 sind Zwangsmedikationen nur zulässig, wenn freiwillige Massnahmen versagt haben oder nicht zur Verfügung stehen und nach lit. c, wenn eine schwerwiegende Störung des Zusammenlebens im Falle massiver sozialer Auffälligkeit oder bei erheblich destruktivem Potenzial der betroffenen Person zu beseitigen ist.***

Die Kommission begrüsst, dass mit den Bestimmungen zur Zwangsmedikation auf kantonaler Ebene eine Legaldefinition und eine formell-gesetzliche Grundlage für die Anwendung von Zwangsmassnahmen im Straf- und Massnahmenvollzug geschaffen werden. Hingegen erachtet sie den Wortlaut von lit. c als besonders bedenklich, zumal diese Bestimmung nicht hinreichend klar formuliert und folglich unklar ist, welche Fälle hiermit erfasst werden sollen. Zwangsmedikationen stellen einen schweren Eingriff in die körperliche und geistige Integrität gemäss Art. 10 Abs. 2 BV dar. Zur Beurteilung der Zulässigkeit eines solchen Eingriffs muss auf die Urteilsfähigkeit der zu behandelnden Person abgestellt werden. Bei urteilsfähigen Personen ist eine solche Zwangsbehandlung nur bei akuter Selbst- oder Fremdgefährdung und unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips zulässig. Sie muss zudem geeignet sein, um die unmittelbare Gefahr für die betroffene Person oder Dritte abzuwenden. Unter keinen Umständen sollte eine ‚schwerwiegende Störung des Zusammenlebens‘ als Rechtfertigungsgrund für eine Zwangsmedikation genannt werden. Die Kommission empfiehlt deshalb lit. c zu streichen.

### **§ 34 3. Anordnung**

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Zwangsmedikation nur unter Berücksichtigung der konkreten medizinischen und sicherheitsrelevanten Umstände angeordnet werden sollte. Folglich sollte der Entscheid, wonach eine Zwangsmedikation als indiziert erscheint, vom Arzt und der Leitung der Vollzugsinstitution *gemeinsam* getroffen werden. Die Kommission befürwortet in diesem Zusammenhang die im Vernehmlassungsentwurf aufgeführte Variante I.

### **§ 35 4. Aufklärung**

Die Kommission begrüsst, dass die verfassungsmässigen Verfahrensgrundsätze für die betroffene Person formell-gesetzlich verankert werden.

## § 36 Massnahmenindizierte Zwangsmedikation

***Gemäss § 36 Abs. 1 kann gegenüber Personen, an denen eine richterlich angeordnete stationäre therapeutische Massnahme nach Art. 59 StGB bzw. eine richterlich angeordnete ambulante Massnahme nach Art. 63 StGB zu vollziehen ist, schriftlich eine dem Zweck der Massnahme entsprechende Zwangsmedikation verfügt werden, soweit dies zur Erfolg versprechenden Durchführung dieser Massnahme unter forensisch-psychiatrischen Gesichtspunkten unumgänglich erscheint.***

Die Kommission stellt fest, dass diese neue Bestimmung zur massnahmenindizierten Zwangsmedikation eine Konkretisierung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 59 StGB darstellt. (vgl. BGE 130 IV 49 E. 3 und BGE 127 IV 154, 157). In Anlehnung an diese Rechtsprechung bezeichnet die Kommission die Einführung einer formell-gesetzlichen Regelung als durchaus positiv.

Hingegen erachtet die Kommission die uneingeschränkte Möglichkeit, welche hiermit der Vollzugsbehörde eingeräumt wird, eine dem Zweck der Massnahme entsprechende Zwangsmedikation zu verfügen, rechtlich als bedenklich. Als schwerwiegender Eingriff in den Kerngehalt der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV erscheinen Zwangsmedikationen nur unter äusserst restriktiven Voraussetzungen zulässig. Namentlich, wenn ohne Behandlung der betroffenen Person ein ernsthafter gesundheitlicher Schaden droht oder das Leben oder die körperliche Integrität Dritter ernsthaft gefährdet ist, wenn eine Person bezüglich ihrer Behandlungsbedürftigkeit urteilsunfähig, oder wenn keine angemessene Massnahme zur Verfügung steht, die weniger einschneidend ist. Dabei gelten strengste Anforderungen an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Personen, die zu einer stationär therapeutischen Massnahme nach Art. 59 StGB oder zu einer ambulanten Massnahme nach Art. 63 StGB verurteilt werden, verfügen im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit, über ein höchstpersönliches Recht medikamentöse Behandlungen, die besonders stark in die physische und psychische Integrität eingreifen, abzulehnen.

Erscheint eine medikamentöse Behandlung hingegen als erfolgsversprechend und steht zur Verbesserung der Legalprognose kein milderer Mittel zur Verfügung, so muss vorab im Rahmen der therapeutischen Behandlung der betroffenen Person alles Mögliche unternommen werden, um diese vom erfolgsversprechenden Einsatz des Medikamentes zu überzeugen.<sup>2</sup> Ist die betroffene Person aufgrund ihres Krankheitsbildes nicht zur Einsicht fähig bzw. fehlt ihr dazu die notwendige Urteilsfähigkeit, kann als letztes Mittel eine Zwangsmedikation angezeigt sein.

Die Kommission ist allerdings der Auffassung, dass sich ein derart schwerwiegender Eingriff in die Freiheitsrechte der betroffenen Person immer auf eine anfechtbare Verfügung stützen muss. Rechtsmittelinstanz muss ein Gericht sein. Darüber hinaus sollten Zwangsmedikationen ärztlich angeordnet, überwacht und sorgfältig dokumentiert werden.

---

<sup>2</sup> Das Bundesgericht hat die Zulässigkeit solcher Eingriffe bejaht, wenn die Behandlung zu therapeutischen Zwecken erfolgt (vgl. BGE 130 IV 49 und BGE 127 IV 154) und somit eine Verbesserung der Legalprognose erzielt werden kann. Dass sämtliche im Rahmen des Massnahmenvollzugs angeordnete Massnahmen vorwiegend der Deliktprävention dienen (Heer, Kommentar, N 86, s. 1286), erscheint aufgrund der Zweckorientierung der Norm klar. Immerhin kann der deliktpräventive Charakter einer Zwangsmedikation an einer Person, die sich bereits im Freiheitsentzug befindet, ernsthaft hinterfragt werden.

Die Kommission empfiehlt diese Bestimmung im Lichte dieser Erwägungen nochmals zu prüfen.

### **§ 37 Zwangsernährung**

***Nach § 37 Abs. 3 Variante II kann eine künstliche Ernährung durch den zuständigen Arzt oder die zuständige Ärztin angeordnet werden, wenn die inhaftierte Person keine ausdrücklichen Anordnungen für den Fall eines Bewusstseinsverlustes hinterlegt hat oder sie urteilsunfähig ist. Dabei geht der Arzt oder die Ärztin nach seinem bzw. ihrem Gewissen sowie Berufsethik vor.***

Die Kommission begrüsst die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage für die Zwangsernährung und befürwortet die vom Gesetzgeber im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Variante II, welche die Bestimmungen des neuen Erwachsenenschutzrechts sinngemäss übernimmt. Hingegen empfiehlt sie dem Gesetzgeber die Anordnung einer künstlichen Ernährung nur für Fälle vorzusehen, in denen die Person urteilsunfähig ist.

### **§ 40 Disziplinarsanktionen**

Die Kommission begrüsst die in Anlehnung an Art. 91 Abs. 3 StGB neu auf Gesetzesstufe konkretisierten Sanktionen, insbesondere die Zumessungskriterien, welche zur Voraussehbarkeit der Sanktionen für die inhaftierten Personen beiträgt.

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

Mit freundlichen Grüssen

Für die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter



Dr. méd. lic. iur. Jean-Pierre Restellini  
Präsident