



Rechtsschutz und Freiheitsentzug

Juristische Studie zuhanden des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal SAZ

ZUSAMMENFASSUNG

Jörg Künzli

Anja Eugster

Vijitha Veerakatty

Bern, 31. Juli 2014

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Domaine thématique Police et Justice

Schanzeneckstrasse 1, 3001 Bern

Tél. +41 31 631 48 21, joerg.kuenzli@oefre.unibe.ch

Auftrag und Untersuchungsgegenstand

Welche prozessualen Möglichkeiten stehen inhaftierten Personen während des Freiheitsentzuges im Straf- oder Massnahmenvollzug zur Geltendmachung ihrer Ansprüche offen? Die im Auftrag des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal (SAZ) erarbeitete Studie prüft diese Fragestellung gestützt auf die einschlägigen kantonalen Erlasse und vor dem Hintergrund der relevanten Garantien der Bundesverfassung und internationaler Menschenrechtsabkommen (insb. EMRK und UNO-Pakt II).

Im Fokus der Studie steht die Frage, welche Beschwerdemöglichkeiten Personen im Freiheitsentzug in der Schweiz besitzen, um sich etwa bei ungenügenden Haftbedingungen, Disziplinarsanktionen, Vollzugsverschärfungen oder verweigerten Vollzugslockerungen zur Wehr zu setzen, und ob dabei die grund- und menschenrechtlichen Vorgaben beachtet werden. Gegenstand der Studie ist ausschliesslich der Rechtsschutz im Freiheitsentzug nach der Verurteilung. Die in dieser Studie identifizierten Verfahrensabläufe und weiteren Erkenntnisse können jedoch u.U. zumindest analog auch im Rahmen anderer Haftregimes Berücksichtigung finden. Nicht zum Untersuchungsgegenstand gehört der Rechtsschutz im Strafverfahren, bei welchem es um die eigentliche Verurteilung der betroffenen Person geht.

In der Schweiz stellen nicht nur (weitgehend) das Straf- und Massnahmenvollzugsrecht, sondern auch das Verwaltungsverfahren, als während eines Freiheitsentzuges weitaus wichtigste Verfahrensart, kantonale Kompetenzbereiche dar. Die Studie analysiert daher in repräsentativer Weise für die drei Strafvollzugskonkordate der Schweiz (Nordwest- und Inner-schweiz, Ostschweiz und lateinische Schweiz) die Rechtsslage in den Kantonen Aargau (JVA Lenzburg), Bern (Anstalten Thorberg und Hindelbank), Zug (Strafanstalt Zug und als Sonderfall die Interkantonale Strafanstalt Bostadel), St. Gallen (Strafanstalt Saxerriet), Zürich (JVA Pöschwies) und Waadt (Établissements pénitentiaires de la plaine de l'Orbe EPO).

Vorgehen und Methodik

Für die Erarbeitung der Fragestellung hat das Autorenteam zunächst den rechtlichen Ist-Zustand in den ausgewählten Kantonen in sog. Factsheets zusammengetragen (Anhänge I-VI) und den verantwortlichen Amts- und Abteilungsleitenden der kantonalen Vollzugsbehörden für Anregungen, Korrekturen und Ergänzungen zugestellt. Basierend hierauf erfolgten die für die Studie notwendigen Auswertungen und Vergleiche. Schliesslich wurden die kantonalen Regelungen vor dem Hintergrund grund- und menschenrechtlicher Vorgaben analysiert.

Grund- und menschenrechtliche Vorgaben zum Rechtsschutz

Prozessuale Grund- und Menschenrechte gelten ohne besondere Einschränkungen auch für inhaftierte Personen. Sie finden sich sowohl auf nationaler Ebene in der Bundesverfassung und den kantonalen Verfassungen, als auch auf internationaler Ebene in der EMRK und im UNO-Pakt II. Ergänzt und konkretisiert werden sie durch Beschlüsse und Empfehlungen von Organen der UNO und des Europarates (sog. soft law), wie etwa die Europäische Strafvollzugsgrundsätze des Ministerkomitees des Europarates.

Die sowohl im Verfügungs- als auch im Rechtsmittelverfahren geltenden grund- und menschenrechtlichen Vorgaben verlangen nicht nur generell faire und gerechte Verfahren auf behördlicher und gerichtlicher Ebene, sondern verbiefen auch Ansprüche auf rechtliches Gehör und auf rechtlichen Beistand. Menschenrechtliche Garantien und Empfehlungen verlangen zudem, dass Beschwerden wirksam sind, d.h. dass an eine unabhängige Instanz gelangt werden kann, welche die Kompetenz besitzt, den angefochtenen Entscheid aufzuhe-

ben, und dass inhaftierte Personen über die Beschwerdemöglichkeiten informiert werden. Die Bundesverfassung verlangt darüber hinaus die gerichtliche Prüfung derartiger Vorbringen.

Zentrale Bedeutung der Verwaltungsrechtspflege

Als wichtigste Verfahrensart zur Geltendmachung von Ansprüchen im Freiheitsentzug kommt der Verwaltungsrechtspflege bei der Umsetzung der prozessualen grund- und menschenrechtlichen Vorgaben eine zentrale Rolle zu. Denn sowohl die kantonalen Vollzugsbehörden als auch die Anstaltsdirektionen der Vollzugseinrichtungen handeln als Verwaltungsbehörden im Rahmen eines erstinstanzlichen Verfahrens, wenn sie gegenüber einer inhaftierten Person eine Verfügung erlassen. Diese Verfügungen können grundsätzlich je nach Kanton und Anwendungsfall jeweils bei einer oder zwei Rechtmittelinstanzen angefochten werden.

In der Studie finden sich ausführliche Darstellungen der Verfahrensabläufe einerseits im Allgemeinen bei Zuständigkeit der Vollzugsbehörden oder der Vollzugseinrichtungen. Andererseits beleuchtet sie auch spezifische Anwendungsfälle, namentlich die Bestimmung des Vollzugsortes (Einweisung allgemein, Anordnung der Einzelhaft in einer Hochsicherheitsabteilung, Verlegung im Normalfall und in dringenden Fällen), Vollzugsöffnungen (Verlegung geschlossener Vollzug – offener Vollzug – Arbeitsexternat – Wohn- und Arbeitsexternat, Urlaubsgewährung, bedingte Entlassung), Vollzugsverschärfungen (Rückversetzung Wohn- und Arbeitsexternat – Arbeitsexternat – offener Vollzug – geschlossener Vollzug, Anordnung der Einzelhaft in einer Hochsicherheitsabteilung während des Vollzuges) und Disziplinarsanktionen.

Ergebnisse der Studie

In materieller Hinsicht stellt die Studie fest, dass in der Schweiz in der Verwaltungsrechtspflege die grund- und menschenrechtlichen Vorgaben weitestgehend umgesetzt werden.

Optimierungsmöglichkeiten bestehen teilweise bei den Hausordnungen der untersuchten Vollzugseinrichtungen: Als greifbare und damit wichtigste Informationsquelle von inhaftierten Personen sollten die Hausordnungen umfassend über die Beschwerdemöglichkeiten informieren.

Die kantonalen Regelungen gewähren in der Regel einen Anspruch auf einen rechtlichen Beistand im Verfahren und genügen damit den grundrechtlichen Anforderungen. Dennoch kommt die Studie zum Schluss, dass im Hinblick auf die betroffenen Rechtsgüter im Freiheitsentzug allgemein und insbesondere im Bereich der Anordnung der Einzelhaft in einer Hochsicherheitsabteilung die standardmässige Bereitstellung einer Rechtsvertretung oder einer rechtlichen Beratung wünschenswert wäre.

Als Reflex des föderalismusbedingten Flickenteppichs im Freiheitsentzug ist zur Beurteilung des anwendbaren Rechts stets vorweg abzuklären, ob das Recht des Standortkantons der Vollzugseinrichtung (bei Verfügungen der Vollzugseinrichtung) oder dasjenige des einweisenden Kantons (bei Verfügungen der Vollzugsbehörde) Anwendung findet. Diese Aufteilung verkompliziert nicht nur die rechtliche Orientierung für Personen im Freiheitsentzug, sie kann in interkantonalen Konstellationen etwa bei Unterschieden in der Kompetenzaufteilung zwischen Vollzugsanstalt und -behörden auch zu Normkonflikten führen. So ist z.B. unklar, welche Zuständigkeitsregeln zur Anwendung kommen, wenn eine inhaftierte Person in die Hochsicherheitsabteilung einer Anstalt eines anderen Konkordates eingewiesen werden soll. Je nach Fallkonstellation ist weder die Anstaltsdirektion noch die Vollzugsbehörde zuständig. Auch wenn in der Praxis in Absprache der betroffenen Stellen eine Lösung gefunden wird,

so erscheint dies unter dem Gesetzmässigkeitsprinzip und dem Anspruch auf ein gerechtes Verfahren heikel.

Bei der Gegenüberstellung der Verwaltungspflege der verschiedenen Kantone in spezifischen Anwendungsfällen sind weitere Unterschiede und teilweise problematische Regelungen festzustellen.

Problematisch erscheint z.B. der ausdrückliche Ausschluss der Anfechtbarkeit des Vollzugsbefehls im Kanton St. Gallen, da durch die Bestimmung des Vollzugsortes grund- und menschenrechtlichen Ansprüchen der inhaftierten Person betroffen sein können. Ebenfalls Fragen wirft etwa die Regelung im Kanton Zürich auf, wonach ein Antrag zur Urlaubsgewährung nur an die zuständige Vollzugsbehörde weitergeleitet wird, wenn ein Urlaubsgesuch befürwortet wird. Dies auch wenn keine Delegation der Anordnungs-kompetenz von der Vollzugsbehörde erfolgt ist.

Weiter ist zu konstatieren, dass bereits ein Überblick über wenige Kantone die erhebliche Vielfalt und Komplexität der Rechtsmittelwege in den hier untersuchten Anwendungsfeldern illustriert. So variieren etwa die Anzahl anrufbarer Rechtsmittelinstanzen (eine oder zwei), die Art der Rechtsmittelinstanz (Verwaltungs- oder gerichtliche Behörde) sowie die Fristen zur Einreichung einer Beschwerde (zwischen 10 und 30 Tagen). Aus den Rechtsgrundlagen ergeben sich zudem in unterschiedlich klarer Weise die Zuständigkeit der Vollzugsbehörde und die einzelnen ihr zustehenden Kompetenzen.

Angesichts der Tatsache, dass Personen im Freiheitsentzug sich in einem ausgeprägten Näheverhältnis zum Staat befinden und überdies oft nicht (mehr) rechtlich vertreten sind, ist diese Sachlage zumindest nicht optimal, weswegen langfristig eine bessere Koordination der kantonalen Grundlagen und Verfahrensabläufe angezeigt wäre. Aus einer kurzfristigen Warte zentral erscheint schliesslich eine möglichst allgemein verständliche Information der inhaftierten Personen über die ihnen zustehenden Beschwerdemöglichkeiten.