

Justizvollzugsverordnung

(Änderung vom 31. August 2022)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Die Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 wird geändert.

II. Die Verordnungsänderung tritt am 1. Januar 2023 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Gegen die Verordnungsänderung und Dispositiv II Satz 1 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnungsänderung und der Begründung im Amtsblatt.

V. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Ernst Stocker

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli

Justizvollzugsverordnung (JVV) **(Änderung vom 31. August 2022)**

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 wird wie folgt geändert:

Aufnahme und
Entlassung

§ 129. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Das Amt entscheidet, in welchem Gefängnis die Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie die Auslieferungshaft vollzogen werden.

Begründung

A. Ausgangslage

Im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens wurde festgestellt, dass bei Versetzungen von Personen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft ein negativer Kompetenzkonflikt zwischen dem Obergericht und dem Verwaltungsgericht entstehen kann. Dieser wird mit der vorliegenden Verordnungsänderung abgewendet.

Im erwähnten Verfahren hatte eine inhaftierte Person, die sich seit Längerem in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft befand, bei Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) darum ersucht, in eine andere Haftanstalt versetzt zu werden. Das Gesuch und der dagegen bei der Direktion der Justiz und des Innern erhobene Rekurs wurden abgewiesen. Daraufhin erhob die inhaftierte Person Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Dieses kam zum Schluss, dass bei Personen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft die strafprozessuale Verfahrensleitung (in der Regel die Staatsanwaltschaft) für Versetzungen in ein anderes Gefängnis zuständig sei. Diese Anordnung sei kantonaltztinstanzlich beim Obergericht anzufechten. Somit sei das JuWe nicht zuständig gewesen, um über das Versetzungsgesuch zu entscheiden. Folglich sei auch das Verwaltungsgericht nicht zuständig, um über die Beschwerde zu urteilen. Deshalb werde auf die Beschwerde nicht eingetreten (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2019.00300 vom 6. Februar 2020).

Dagegen hat die inhaftierte Person Beschwerde an das Bundesgericht erhoben. Dieses erachtete die Auffassung des Verwaltungsgerichts (die strafprozessuale Verfahrensleitung sei zuständig) zwar als zulässige, willkürfreie Auslegung von § 6 der Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 (JVV, LS 331.1). Allerdings stellte es fest, dass das Obergericht in einer Stellungnahme die gegenteilige Auffassung vertreten habe, nämlich, dass das JuWe zuständig sei. Das sei ebenfalls eine zulässige, willkürfreie Auslegung von § 6 JVV. Würde somit das Versetzungsgesuch von der strafprozessualen Verfahrensleitung entschieden, bestehe die Gefahr, dass das Obergericht auf das Rechtsmittel ebenfalls nicht eintrete. Folglich drohe ein negativer Kompetenzkonflikt. Welche die richtige Auslegung des kantonalen Rechts sei, könne das Bundesgericht nicht beurteilen, da es die Anwendung von kantonalem Recht nur auf Willkür prüfe. Der negative Kompetenzkonflikt sei vielmehr vom Verwaltungsgericht und vom Obergericht zu klären. Die inhaftierte Person habe jedoch Anspruch auf Beurteilung ihres Gesuchs und ihres Rechtsmittels. Deshalb sei bis zur Klärung des negativen Kompetenzkonflikts eine Übergangsregelung zu treffen. Und zwar sei für die Versetzung einer inhaftierten Person in der Untersuchungs- oder Sicher-

heitshaft in ein anderes Gefängnis vorläufig das JuWe und damit für allfällige Rechtsmittel kantonal letztinstanzlich das Verwaltungsgericht zuständig. Folglich sei die Beschwerde gutzuheissen und zur inhaltlichen Behandlung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen (Urteile des Bundesgerichts [BGer] 1B_141/2020 und 1B_142/2020 vom 20. August 2020).

B. Ziele und Umsetzung

Das Ziel ist die Festlegung der Zuständigkeit für die Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft und damit die Klärung des negativen Kompetenzkonflikts. Dazu gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten.

Die Frage der Zuständigkeit liegt im vorliegenden Fall in der Kompetenz des Kantons und kann auf Verordnungsstufe festgelegt werden (vgl. nachfolgend C. Rechtliche Rahmenbedingungen). Somit kann der negative Kompetenzkonflikt mit einer Änderung der Justizvollzugsverordnung geklärt werden. Dies ist mit wenig Aufwand verbunden.

Die zweite Möglichkeit wäre eine Klärung durch den Kantonsrat als Obergerichtsbehörde (Art. 57 Kantonsverfassung [LS 101]). Dazu müsste das Verwaltungsgericht in einem nächsten Fall einen Nichteintretensentscheid fällen und das Gesuch an die strafprozessuale Verfahrensleitung weiterleiten. Anschliessend müsste deren Entscheid an das Obergericht weitergezogen werden und dieses ebenfalls einen Nichteintretensentscheid fällen. Daraufhin könnte der Kantonsrat als Obergerichtsbehörde um die Festlegung der Zuständigkeit ersucht werden. Der Kantonsrat würde zwar nur über die Zuständigkeit im konkreten Fall entscheiden. Der Entscheid hätte jedoch präjudizielle Wirkung für künftige Fälle (so letztmals KR-Nr. 44/2017).

Diese zweite Möglichkeit dauert deutlich länger und ist mit mehr Aufwand verbunden; insbesondere weil die vom Kantonsrat festgelegte Zuständigkeit aus Gründen der Rechtssicherheit anschliessend in der Justizvollzugsverordnung abgebildet werden sollte. Somit braucht es ohnehin eine Verordnungsänderung. Zudem hat das Bundesgericht das Verwaltungsgericht bis auf Weiteres als zuständig erklärt. Aufgrund dieser Übergangsregelung kann das Verwaltungsgericht keinen Nichteintretensentscheid fällen und damit fehlt eine Voraussetzung für eine Weiterleitung an den Kantonsrat.

Folglich kommt in diesem Fall für die Klärung des negativen Kompetenzkonflikts nur die erste Möglichkeit in Betracht. Die Zuständigkeit wird mittels der vorliegenden Verordnungsänderung festgelegt.

C. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) des Bundes schreibt beim Vollzug von Untersuchungs- und Sicherheitshaft einzig die Zuständigkeit der strafprozessualen Verfahrensleitung für einzelne konkrete Entscheide vor (z. B. Art. 228 Abs. 2 sowie Art. 235 Abs. 2 und 3 StPO). Die Kompetenz zur Festlegung der übrigen Zuständigkeiten, wozu auch jene für Versetzungen gehört, liegt bei den Kantonen (BGer 1B_141/2020 und 1B_142/2020 vom 20. August 2020, E. 5.4).

Gemäss § 163 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (LS 211.1) erlässt der Regierungsrat die näheren Bestimmungen über den Vollzug der Untersuchungs- und Sicherheitshaft.

Die Justizvollzugsverordnung regelt die Zuständigkeit für Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft bisher nicht ausdrücklich. § 6 JVV besagt lediglich, dass das JuWe Untersuchungs-, Sicherheitshaft und Auslieferungshaft zur Sicherung von Strafverfahren, Polizeihaft zur Sicherung des polizeilichen Gewahrsams und der vorläufigen Festnahme sowie Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft zur Sicherung von ausländerrechtlichen Entscheiden und Verfahren vollzieht. Wie einleitend ausgeführt, wird diese Bestimmung vom Verwaltungsgericht und vom Obergericht unterschiedlich ausgelegt (siehe A. Ausgangslage). Deshalb soll die Zuständigkeit in einer neuen Verordnungsbestimmung ausdrücklich festgelegt werden.

D. Festlegung der Zuständigkeit

Das Verwaltungsgericht und das Obergericht haben sich zusammen mit dem JuWe und der Staatsanwaltschaft unter der Leitung des Generalsekretariats der Direktion der Justiz und des Innern der Klärung des negativen Kompetenzkonflikts angenommen. Dabei ging man wie das Bundesgericht davon aus, dass beide Auslegungen von § 6 JVV mit dem Bundesrecht und dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht vereinbar sind. Gestützt darauf wurden die Argumente für beide Varianten gesammelt und diskutiert.

Für die Zuständigkeit der strafprozessualen Verfahrensleitung spricht insbesondere, dass der strafprozessuale Rechtsmittelweg deutlich kürzer ist als der verwaltungsverfahrenrechtliche. Zudem können sich bei der Versetzung in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft ähnliche Fragen stellen wie bei der Entlassung aus diesen Haftarten, für welche die strafprozessuale Verfahrensleitung zuständig ist.

Für die Zuständigkeit des JuWe spricht hingegen, dass dieses für den Betrieb der Gefängnisse zuständig ist. Damit verfügt es über die notwendigen Informationen über die freien Plätze, die Besonderheiten der einzelnen Gefängnisse (Arbeitsmöglichkeiten usw.) sowie die Zusammensetzung der Insassenpopulation, die für die Abwendung der Kollusionsgefahr sowie von Konflikten relevant ist. Zudem entspricht die Zuständigkeit des JuWe der bisherigen Praxis. Diese besteht, seit das JuWe die Führung der Untersuchungs- und Sicherheitsgefängnisse vor rund 20 Jahren von den damaligen Bezirksanwältinnen und Bezirksanwälten übernommen hat (vgl. RRB Nrn. 1323/1999 und 1621/2001 [C. Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen, IV. Abschnitt: Untersuchungs- und Sicherheitshaft]).

2021 hat das JuWe in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft von Amtes wegen rund 1350 Versetzungen vorgenommen. Daneben hat es knapp 20 Versetzungsgesuche, die teilweise von der Staatsanwaltschaft, teilweise von den inhaftierten Personen gestellt wurden, beurteilt. Lediglich bei diesen Versetzungsgesuchen können sich teilweise dieselben Fragen stellen wie bei der Haftentlassung. Wäre künftig die strafprozessuale Verfahrensleitung zuständig, müsste sie sich in allen Fällen mit dem JuWe koordinieren, da ihr die notwendigen Kenntnisse der freien Plätze, der Besonderheiten der einzelnen Gefängnisse sowie der Insassenpopulation fehlen. Demgegenüber würde die verbesserte Koordination von Versetzungs- und Haftentlassungsgesuch nur bei einer Handvoll Fällen eine Rolle spielen. Dazu kommt, dass die Verfahrensleitung nur auf Stufe Obergericht abschliessend über die Haftentlassung entscheiden kann (Art. 233 StPO). Liegt die Verfahrensleitung hingegen bei der Staatsanwaltschaft oder dem Bezirksgericht, kann die Verfahrensleitung Haftentlassungsgesuche nur vollständig gutheissen. Andernfalls muss sie das Gesuch dem Zwangsmassnahmengericht weiterleiten (Art. 228 Abs. 2 Satz 2 bzw. Art. 230 Abs. 3 Satz 2 StPO). Somit würde die Zuständigkeit für Versetzungs- und Haftentlassungsgesuche in den meisten Fällen weiterhin auseinanderfallen.

Weiter wurden in den letzten Jahren insgesamt nur zwei Rekurse gegen die Anordnungen des JuWe betreffend Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft erhoben. Somit haben die Rechtsmittel im Vergleich zu den erstinstanzlichen Anordnungen nur eine sehr untergeordnete Bedeutung und die Länge des Rechtsmittelwegs spielt in fast allen Fällen keine Rolle.

Folglich überwiegen die Argumente, die für die Zuständigkeit des JuWe sprechen. Entsprechend wird die Zuständigkeit für Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft gemäss der bisherigen Praxis in der Justizvollzugsverordnung ausdrücklich geregelt.

Aus der Zuständigkeit des JuWe für die Anordnung ergibt sich unmittelbar der Rechtsmittelweg. Und zwar können Anordnungen des JuWe jeweils mit Rekurs bei der Direktion der Justiz und des Innern und anschliessend mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§§ 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 und 41 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 [LS 175.2]). Zwar wäre es grundsätzlich möglich, eine Sonderregelung zu schaffen, wonach Anordnungen des JuWe betreffend Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft gemäss dem strafprozessualen Rechtsmittelweg beim Obergericht angefochten werden können. Der Wechsel vom Verwaltungsverfahren in den Strafprozess wirft jedoch neue Fragen und Probleme auf. Da es in der Vergangenheit nur sehr wenige Rechtsmittel betreffend Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft gab, ist eine solche Sonderregelung nicht sinnvoll. Zudem bräuchte es für einen solchen Systemwechsel eine Gesetzesänderung. Damit würde die Klärung des negativen Kompetenzkonflikts weiter verzögert.

Den Argumenten, die für den strafprozessualen Rechtsmittelweg sprechen, soll jedoch trotzdem Rechnung getragen werden. Und zwar werden sowohl das JuWe als auch die Direktion der Justiz und des Innern Verfahren betreffend Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft prioritär und rasch behandeln. Zudem wird bei Versetzungsgesuchen sowie bei Rekursen gegen Versetzungen von Amtes wegen das JuWe bzw. die Direktion der Justiz und des Innern jeweils eine Stellungnahme der Verfahrensleitung einholen und so eine allenfalls notwendige Koordination sicherzustellen. Zur Umsetzung dieser beiden Massnahmen ist keine Rechtsänderung notwendig.

E. Ergebnis der Vernehmlassung

Das Obergericht und die Anwaltsverbände begrüssen die Vorlage und die gewählte Lösung. Die Anwaltsverbände weisen jedoch auf die in Verwaltungsverfahren üblicherweise lange Verfahrensdauer hin und schlagen vor, bei solchen Versetzungsentscheiden die Rechtsmittel- und Vernehmlassungsfristen gesetzlich von 30 auf 10 Tage zu verkürzen. Zudem könnte für das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht eine Ausnahme von den Gerichtsferien vorgesehen werden. Für beide Vorschläge braucht es eine Gesetzesänderung. Sie können deshalb nicht im Rahmen dieser Verordnungsänderung umgesetzt werden. Sodann schlagen die Anwaltsverbände vor, dass die Verfahrensleitung im vorzeitigen Strafvollzug weitere Lockerungen bewilligen kann (z. B. Ausgang, Urlaub, Arbeitsexternat). Zum vorzeitigen Strafvollzug ergingen kürzlich zwei Urteile des Bundesgerichts (BGer 1B_636/2021 vom 21. Dezember 2021 und 1B_122/2022 vom 20. April 2022), die wohl eine Anpas-

sung von § 20 Abs. 2 Satz 3 JVV zur Folge haben werden. In diesem Zusammenhang sind jedoch noch einige Fragen offen. Deshalb wird die Regelung des vorzeitigen Strafvollzugs erst Thema einer nächsten Revision der Justizvollzugsverordnung sein und die Anregung in diesem Rahmen geprüft.

Das Verwaltungsgericht weist daraufhin, dass das Beschleunigungsgebot in Haftsachen (Art. 5 Abs. 2 StPO), die beschränkte Kognition des Verwaltungsgerichts (§ 50 VRG) und die Zuständigkeit der Strafgerichte, im Strafentscheid über die Folgen unzulässiger Haftbedingungen in strafprozessualer Haft zu befinden, gegen die gewählte Lösung sprechen würden. Zudem weist das Verwaltungsgericht darauf hin, dass gemäss BGer 1B_574/2021 vom 3. Dezember 2021 in bestimmten Fällen die Verfahrensleitung eine Versetzung in eine andere Anstalt prüfen müsse. Folglich müsse die Verfahrensleitung eine Versetzung auch anordnen können. Dadurch gäbe es eine parallele Zuständigkeit der Verfahrensleitung und der Vollzugsbehörde und damit die Gefahr widersprüchlicher Entscheide. Zumindest müsste ein entsprechender Vorbehalt bezüglich der Zuständigkeit der Verfahrensleitung gemacht werden.

Das vom Verwaltungsgericht angeführte Bundesgerichtsurteil verlangt von der Verfahrensleitung «die Möglichkeit einer Verlegung des Beschwerdeführers in eine andere Anstalt zu prüfen» (E. 5.8). Gemäss dem Obergericht kann dieser Anforderung durch Einholung eines Vollzugsberichts ohne Weiteres Rechnung getragen werden. Eine allfällige Versetzung könnte sodann durch die Vollzugsbehörde angeordnet werden. So wurde auch der Beschwerdeführer im besagten Verfahren vor Bundesgericht im Nachgang des Urteils auf Anordnung der Vollzugsbehörde (und nicht der Verfahrensleitung) versetzt. Folglich ist kein Vorbehalt notwendig. Auch im Übrigen wird an der gewählten Lösung – die insbesondere auch von den Anwaltsverbänden begrüsst wird – festgehalten.

F. Erläuterungen

Zu § 129. Aufnahme und Entlassung

Das JuWe ist zuständig für den Entscheid, in welches Gefängnis die inhaftierte Person eingewiesen wird. Weiter ist es zuständig für die Versetzung in ein anderes Gefängnis und damit auch für den Entscheid über Versetzungsgesuche. Die Versetzung in ein anderes Gefängnis umfasst auch die Einweisung einer inhaftierten Person in einen Betrieb mit einer Sicherheitsabteilung.

Bei der Versetzung in eine andere Zelle innerhalb desselben Gefängnisses handelt es sich um eine Anordnung über die Durchführung des Vollzugs gemäss § 92 JVV. Dafür ist bereits bisher – unter Vorbe-

halt von § 130 JVV – die Gefängnisleitung zuständig (§ 128 in Verbindung mit § 92 JVV). Dies wird mit dem neuen Abs. 3 nicht geändert.

Die Bestimmungen der Untersuchungs- und Sicherheitshaft gelten auch für die Auslieferungshaft (§ 128 Abs. 2 JVV). Deshalb wird diese in der Regel nicht separat erwähnt. Da jedoch Abs. 1 und 2 zwischen der Untersuchungs- und Sicherheitshaft auf der einen Seite und der Auslieferungshaft auf der anderen Seite unterscheiden, wird die Auslieferungshaft in Abs. 3 ausdrücklich aufgeführt.

G. Auswirkungen

Die gewählte Lösung entspricht der bisherigen Praxis des JuWe und der Direktion der Justiz und des Innern. Da nur in sehr wenigen Fällen eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu erwarten ist, sind die Auswirkungen der Ordnungsänderung sehr gering. Insbesondere hat die Ordnungsänderung weder personelle noch finanzielle Auswirkungen.

H. Regulierungsfolgeabschätzung

Es sind keine Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) bzw. § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (LS 930.11) von der Verordnung betroffen. Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist daher nicht erforderlich.

I. Inkraftsetzung

Da die gewählte Lösung der bisherigen Praxis des JuWe und der Direktion der Justiz und des Innern entspricht, sind keine Umsetzungsarbeiten notwendig. Die Ordnungsänderung kann so bald wie möglich in Kraft treten.