

Antrag des Regierungsrates vom 11. November 2015

5239

Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG)

**(Änderung vom; Teilnahmerechte der
Oberstaatsanwaltschaft bei Verfahren betreffend Vollzugsöffnungen
bei gemeingefährlichen Tätern und Informationsrecht des Opfers)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. November 2015,

beschliesst:

I. Das Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 wird wie folgt geändert:

Marginalie zu § 26:

Bekanntgabe von Personendaten an Amtsstellen und Betroffene

§ 27 wird aufgehoben.

§ 29. Abs. 1 und 2 unverändert.

Rechtsmittel

³ Betrifft die Anordnung der Vollzugsöffnung eine Person, die eine Tat gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB begangen hat, hat die Oberstaatsanwaltschaft im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht Parteistellung.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

A. Allgemeine Erläuterungen

I. Ausgangslage

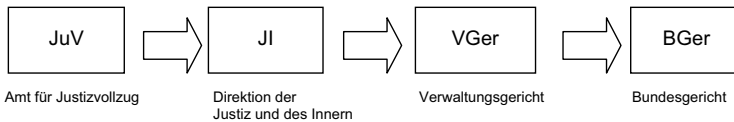
1. Verfahren betreffend Vollzugsöffnungen

1.1 Gemäss Art. 439 Abs. 1 der Strafprozessordnung (StPO, SR 312) bestimmen Bund und Kantone die für den Vollzug von Strafen und Massnahmen zuständigen Behörden sowie das entsprechende Verfahren.

Im Kanton Zürich obliegen alle im Zusammenhang mit dem Vollzug strafrechtlicher Sanktionen anfallenden Aufgaben und Entscheide, die nicht ausdrücklich anderen Instanzen übertragen sind, der für den Justizvollzug zuständigen Direktion des Regierungsrates. Dieser bezeichnet die Angelegenheiten, deren Erledigung er einer Amtsstelle überträgt (§ 14 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 3 Straf- und Justizvollzugsgesetz [StJVG, LS 331]). Der Regierungsrat bezeichnet in der Justizvollzugsverordnung (JVV, LS 331.1) das Amt für Justizvollzug als zuständig für den Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen, die von zürcherischen Gerichten und Strafverfolgungsbehörden ausgesprochen wurden (§ 5 lit. a in Verbindung mit § 2 Abs. 2). Das Amt für Justizvollzug entscheidet unter anderem über Vollzugsöffnungen im Straf- und Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 75a Abs. 2 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) bzw. Art. 90 Abs. 4^{bis} StGB. Solche Anordnungen können mit Rekurs an die Direktion der Justiz und des Innern und hernach mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden (§ 29 Abs. 1 StJVG in Verbindung mit § 19b Abs. 1 und Abs. 2 lit. b Ziff. 1 und § 41 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG, LS 175.2]). Schliesslich kann gegen Entscheide des Verwaltungsgerichts über den Vollzug von Strafen und Massnahmen Beschwerde in Strafsachen beim Bundesgericht erhoben werden (Art. 78 Abs. 2 Bst. a und Art. 86 Abs. 1 Bst. d Bundesgerichtsgesetz [BGG, SR 173.110]).

Die kantonalen Vollzugsbehörden, wie die Direktion der Justiz und des Innern und das Amt für Justizvollzug, sind nicht befugt, eine Beschwerde in Strafsachen zu erheben (BGE 139 I 51 E. 2.3 = Pra 103 [2014] Nr. 49). Betrifft eine Anordnung Vollzugsöffnungen gemäss Art. 75a Abs. 2 StGB gegenüber einer verwahrten oder zu lebenslänglicher Freiheitsstrafe verurteilten Person, ist die Oberstaatsanwaltschaft im Kanton Zürich zur Erhebung von Rechtsmitteln befugt (§ 29 Abs. 2 StJVG).

Instanzenzug bei Entscheiden über den Vollzug von Strafen und Massnahmen



1.2 Gemäss dem Urteil des Bundesgerichts 6B_664/2013 vom 16. Dezember 2013 ist die Staatsanwaltschaft befugt, kantonal letztinstanzliche Entscheide über Vollzugsöffnungen bei gemeingefährlichen Tätern mit Beschwerde in Strafsachen beim Bundesgericht anzufechten (E. 1).

Das Bundesgericht erwog, der Beschwerde in Strafsachen würden auch Entscheide über den Vollzug von Strafen und Massnahmen unterliegen (Art. 78 Abs. 2 Bst. b BGG). Die Staatsanwaltschaft nehme als Strafverfolgungsbehörde in einem bestimmten und von der Strafprozessordnung umschriebenen Bereich öffentliche Sicherheitsinteressen wahr. Vollzugsöffnungen bei gemeingefährlichen Tätern würden die öffentliche Sicherheit betreffen. In diesem Rahmen sei die Beschwerdebefugnis der Staatsanwaltschaft gestützt auf Art. 78 Abs. 2 lit. b in Verbindung mit Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 BGG anzuerkennen. Im beurteilten Fall nahm die Staatsanwaltschaft am kantonalen Verfahren nicht teil. Nach der Rechtsprechung sei sie dennoch legitimiert, den vorinstanzlichen Vollzugsentscheid anzufechten. Es sei indessen systemwidrig, dass das Bundesgericht erstmals Rügen der Staatsanwaltschaft zu beurteilen habe, die sich am kantonalen Verfahren nicht beteiligt oder keine Möglichkeit zur Teilnahme gehabt habe (vgl. Art. 81 Abs. 1 Bst. a sowie Art. 99 BGG). Das kantonale Recht werde vorsehen müssen, dass die Staatsanwaltschaft in geeigneter Weise an solchen Vollzugsentscheidungen beteiligt werde (vgl. etwa Urteil 6B_94/2013 vom 3. Oktober 2013 E. 1.2 letzter Absatz).

Bereits in BGE 139 I 51 E. 2.3 (= Pra 103 [2014] Nr. 49) anerkannte das Bundesgericht die Befugnis der Staatsanwaltschaft zur Erhebung der Beschwerde in Strafsachen bei einem Entscheid über den Vollzug von Massnahmen.

2. Informationsrechte des Opfers und Dritter

Die eidgenössischen Räte haben am 26. September 2014 das Bundesgesetz über das Informationsrecht des Opfers (Änderung des Strafgesetzbuchs, des Jugendstrafgesetzes, der Strafprozessordnung und des Militärstrafprozesses) verabschiedet (BBl 2014 7225); es tritt am 1. Januar 2016 in Kraft. Die Gesetzesänderungen sehen namentlich vor,

dass das Opfer, dessen Angehörige sowie Dritte verlangen können, von den Strafvollzugsbehörden über bestimmte Entscheide betreffend die Haft der verurteilten Person informiert zu werden (vgl. Art. 92a StGB). Im Kanton Zürich besteht bereits eine Regelung betreffend die Bekanntgabe von Personendaten einer verurteilten Person an Opfer und Dritte (§ 27 StJVG).

II. Regelungsbedarf

1. Verfahren betreffend Vollzugsöffnungen

1.1 Wie unter Ziff. I.1. ausgeführt, ist gemäss bisheriger kantonaler Rechtslage und Praxis die Staatsanwaltschaft bzw. Oberstaatsanwaltschaft bei Anordnungen betreffend Vollzugslockerungen bei gemeingefährlichen Tätern nicht in jedem Fall am verwaltungsinternen und gerichtlichen Verfahren als Partei beteiligt. Lediglich bei verwahrten oder zu lebenslänglicher Freiheitsstrafe verurteilten Personen ist die Oberstaatsanwaltschaft gemäss § 29 Abs. 2 StJVG zur Erhebung von Rechtsmitteln legitimiert. Nicht erfasst sind damit etwa Vollzugsöffnungen bei verurteilten Personen mit einer mehrjährigen, aber nicht lebenslänglichen Freiheitsstrafe oder mit einer stationären therapeutischen Massnahme nach Art. 59 StGB, die gemeingefährlich sind. Das kantonale Recht ist dahingehend anzupassen, dass sich die Staatsanwaltschaft in geeigneter Weise an Entscheiden über Vollzugsöffnungen bei allen gemeingefährlichen Tätern beteiligen kann.

1.2 Im Bereich des Vollzugs von jugendstrafrechtlichen Sanktionen bedarf es keiner ausdrücklichen Regelung. Bei einem Weiterzug eines Entscheides über Vollzugslockerungen von gemeingefährlichen Tätern nimmt die Jugendanwältin oder der Jugendanwalt ohnehin als Vollzugsbehörde (§ 33 Abs. 1 StJVG) am Verfahren teil, entweder etwa bei einer bedingten Entlassung vor dem Obergericht (Art. 43 Bst. c Jugendstrafprozessordnung, JStPO, SR 312.1) oder bei anderen Vollzugslockerungen vor dem Verwaltungsgericht (§ 35 StJVG). Ist die Jugendanwältin oder der Jugendanwalt mit einem solchen Entscheid einer Rechtsmittelbehörde nicht einverstanden, kann sie den Weiterzug bei der Oberjugendanwaltschaft anregen (vgl. § 114 Abs. 3 lit. d Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess [GOG, LS 211.1]). Ob diese – wie die Staatsanwaltschaft – als Strafverfolgungsbehörde zur Beschwerde in Strafsachen legitimiert ist, ergibt sich aus Bundesrecht.

2. Informationsrechte des Opfers und Dritter

§ 27 Abs. 1 StJVG entspricht dem neuen Art. 92a Abs. 1 StGB und wird dadurch überflüssig. § 27 Abs. 2 StJVG, wonach die verurteilte Person über die Mitteilung nicht informiert wird, widerspricht der Regelung in Art. 92a Abs. 2–4 StGB. Nachdem die bundesrechtliche Regelung der kantonalen Bestimmung vorgeht, ist § 27 StJVG aufzuheben.

III. Neue Regelung

1. Verfahren betreffend Vollzugsöffnungen

1.1 Aufgrund der Vorgaben des Bundesgerichts muss der Staatsanwaltschaft bei Entscheiden betreffend Vollzugslockerungen bei gemeingefährlichen Täterinnen und Tätern zunächst ermöglicht werden, am Verfahren vor der Vorinstanz des Bundesgerichts, d. h. vor dem Verwaltungsgericht, teilzunehmen (vgl. Art. 81 Abs. 1 Bst. a BGG). Dazu ist sie (mit Parteistellung) am Verfahren zu beteiligen.

Gemäss Art. 75a Abs. 3 StGB ist Gemeingefährlichkeit anzunehmen, wenn die Gefahr besteht, dass die oder der Gefangene flieht und eine weitere Straftat begeht, durch die er die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person schwer beeinträchtigt. Nachdem diese begriffliche Umschreibung der Gemeingefährlichkeit zu unbestimmt ist, ist auf das klarere Abgrenzungskriterium des Anlassdeliktes im Sinne von Art. 64 Abs. 1 StGB abzustellen. Art. 64 Abs. 1 StGB umfasst folgende Delikte: Mord, vorsätzliche Tötung, schwere Körperverletzung, Vergewaltigung, Raub, Geiselnahme, Brandstiftung, Gefährdung des Lebens und andere mit einer Höchststrafe von fünf oder mehr Jahren bedrohte Taten, durch die der Täter die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer andern Person schwer beeinträchtigt hat oder beeinträchtigen wollte (vgl. den Tatbestandskatalog im Anhang zu den Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei potentiell gefährlichen Straftätern und Straftäterinnen vom 26. Oktober 2012 [www.justizvollzug.zh.ch]). Die Staatsanwaltschaft soll sich an Verfahren betreffend Vollzugsöffnungen bei Tätern, die ein Verbrechen nach Art. 64 Abs. 1 StGB verübt haben, beteiligen können.

1.2 Es stellt sich die Frage, ob der Staatsanwaltschaft weitere Teilnahmerechte einzuräumen sind, etwa die Möglichkeit der Beteiligung in Verfahren vor dem Amt für Justizvollzug oder in Rekursverfahren vor der Direktion der Justiz und des Innern mit Rechtsmittelmöglich-

keit gegen die entsprechenden Entscheide. Diese Frage wäre zu bejahen: Gemäss Art. 111 Abs. 1 BGG muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Instanzen als Partei beteiligen können, wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist.

Ein Beteiligungsrecht (bzw. eine Beteiligungspflicht) der Staatsanwaltschaft an allen Entscheiden betreffend Vollzugsöffnungen bei gemeingefährlichen Täterinnen und Tätern hätte jedoch eine erhebliche Mehrbelastung zur Folge. Bei Anknüpfung an die Anlasstaten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB müsste sie in über 700 Verfahren und bei Anknüpfung an den unbestimmteren Begriff der «gemeingefährlichen Täter» in über 70 Fällen jährlich einbezogen werden. Müsste die Staatsanwaltschaft in all diesen Fällen Stellung nehmen und einen Weiterzug prüfen, benötigte dies beträchtliche personelle und finanzielle Mittel und hätte auch bei den Vollzugsbehörden einen grossen Zusatzaufwand zur Folge. Zudem würde ein Einbezug der Staatsanwaltschaft in jedes Verfahren betreffend Vollzugslockerungen bei gemeingefährlichen Personen die Verfahren erheblich verzögern. Ein ausgedehntes Beteiligungsrecht der Staatsanwaltschaft ist daher weder unter dem Gesichtspunkt des personellen und finanziellen Aufwands noch der Verfahrensdauer vertretbar. Es ist auch mit Blick auf die öffentliche Sicherheit nicht geboten. Einerseits sieht das StGB für Vollzugsöffnungen verschiedene Sicherungsmassnahmen vor (z. B. Einbezug der Fachkommission, Gutachten [Art. 75a, 62d Abs. 2 und Art. 90 Abs. 4^{bis} StGB]) und andererseits zeigt die Praxis, dass das Amt für Justizvollzug die Vollzugslockerungen erst nach sorgfältiger Prüfung und unter Berücksichtigung der dafür notwendigen Fachmeinungen verfügt. Bei der Änderung des StJVG vom 10. Mai 2010, in Kraft seit 1. Januar 2011, wurde überdies ausdrücklich darauf verzichtet, der Staatsanwaltschaft im (kantonalen) Vollzugsverfahren allgemein Parteistellung einzuräumen (ABl 2009, 1667, 1671); die Oberstaatsanwaltschaft kann – wie erwähnt – nur bei Anordnungen betreffend Vollzugsöffnungen bei verwahrten oder zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilten Personen Rechtsmittel einlegen (§ 29 Abs. 2 StJVG). Unabhängig von einer kantonalen gesetzlichen Regelung, die der Oberstaatsanwaltschaft die Möglichkeit der Verfahrensbeteiligung nur vor dem Verwaltungsgericht einräumt, könnte die Staatsanwaltschaft ihre Teilnahme im verwaltungsrechtlichen Verfahren und die Legitimation zum Weiterzug einer Vollzugslockerung in einem konkreten Fall immer noch direkt auf Art. 111 Abs. 1 BGG stützen.

Daher ist vorzusehen, dass die Oberstaatsanwaltschaft bei Verfahren betreffend Vollzugslockerungen von gemeingefährlichen Täterinnen und Tätern lediglich im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht Parteistellung hat. Das Verwaltungsgericht ermöglicht der Oberstaatsanwaltschaft bereits heute, sich bei solchen Verfahren am Beschwerdeverfahren zu beteiligen.

2. Informationsrechte des Opfers und Dritter

Vgl. dazu die Ausführungen unter A.II.2.

IV. Finanzielle Auswirkungen

Das Verwaltungsgericht erledigte von 2011–2014 insgesamt 67, 53, 40 bzw. 44 Verfahren in Angelegenheiten des Straf- und Massnahmenvollzugs. Bei höchstens rund der Hälfte der Verfahren geht es um Vollzugslockerungen bei gemeingefährlichen Tätern. Die Teilnahme an diesen Verfahren, die Prüfung eines Weiterzugs und eine allfällige Rechtsmittelerhebung bringen für die Staatsanwaltschaft einen zusätzlichen Aufwand. Er ist bedingt durch das Bundesrecht bzw. die bundesgerichtliche Rechtsprechung und kann voraussichtlich mit bestehenden Ressourcen bewältigt werden.

V. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vorlage wurde ausdrücklich begrüsst bzw. es wurden keine Einwendungen dagegen erhoben.

B. Zu den Änderungen im Einzelnen

Marginalie zu § 26:

Die Anpassung der Marginalie ist eine Folge der Aufhebung von § 27 StJVG.

§ 27 b. an Dritte

Vgl. dazu die Ausführungen unter A.I.2 und II.2.

§ 29 Abs. 3:

Vgl. vorab die Ausführungen unter A.III.

Die Fälle gemäss Abs. 2 und 3 können sich überschneiden. Anders als bei Abs. 3 ist die Oberstaatsanwaltschaft bei Abs. 2 befugt, gegen Anordnungen des Amtes für Justizvollzug und der Direktion der Justiz und des Innern Rechtsmittel zu erheben. Entscheide, mit denen Vollzugsöffnungen gewährt werden, sind daher der Oberstaatsanwaltschaft zu eröffnen. Bei Fällen gemäss Abs. 3, die nicht unter Abs. 1 fallen, ist der Oberstaatsanwaltschaft erst vor Verwaltungsgericht Gelegenheit zu geben, sich am Verfahren zu beteiligen.

Dass die Oberstaatsanwaltschaft gegen Vollzugsöffnungen bei gemeingefährlichen Tätern Beschwerde ans Bundesgericht erheben kann, ergibt sich aus Bundesrecht bzw. der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Es scheint angebracht, die Oberstaatsanwaltschaft am Verfahren zu beteiligen, nachdem sie den Kanton auch in Strafprozessen in Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesgericht vertritt (§ 107 Abs. 1 lit. a GOG).

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Stocker	Husi