

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00705 vom 11. Juli 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-07-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00705

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00705 du 11 juillet 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00705 del 11 luglio 2019

Regeste

Freiheitsbeschränkung während Klinikaufenthalt | [Der Beschwerdeführer, der sich im Strafvollzug befand, wurde zur Krisenintervention in eine psychiatrische Klinik verbracht, wo ihm an mehreren Tagen kein Aufenthalt im Freien ermöglicht wurde. Die schriftliche Mitteilung dieser Einschränkung bezeichnete den Rekurs an die Gesundheitsdirektion als einschlägiges Rechtsmittel. Der Beschwerdeführer erhob daraufhin bei der Gesundheitsdirektion Rekurs und beanstandete seine Haftbedingungen. Die Gesundheitsdirektion wies den Rekurs ab, soweit sie darauf eintrat.] Das Verwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen bei der unteren Rechtsmittelinstanz gegeben waren (E. 2). Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten bei der psychiatrischen Krisenintervention im Strafvollzug (E. 3). Vorliegend wurde nicht in Anwendung der Patientengesetzgebung verfügt (E. 4.3). Der Rekurs wäre an die Justizdirektion als obere Behörde i.S.v. § 19b Abs. 1 VRG zu richten gewesen (E. 4.4). Das Anfechtungsobjekt im Rekursverfahren ist keine Feststellungsverfügung i.S.v. § 10c VRG über die Rechtmässigkeit der Haftbedingungen (E. 5). Die Voraussetzungen, um aus prozessökonomischen Gründen auf die Überweisung an die zuständige Vorinstanz verzichten zu können und trotz Entscheids einer unzuständigen Vorinstanz einen materiellen Entscheid zu fällen, sind nicht erfüllt (E. 6). Überweisung an die Justizdirektion.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2018.00705 Urteil der 3. Kammer vom 11. Juli 2019 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiber Yannick Weber. In Sachen A, zzt. JVA C, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Zentrum für stationäre Forensische Therapie, Beschwerdegegnerin, betreffend Freiheitsbeschränkung während Klinikaufenthalt, hat sich ergeben: I. A. Am 28. Juni 2017 wurde A, der sich im Strafvollzug in der Justizvollzugsanstalt (JVA) C befand, nach gleichentags erfolgten gewalttätigen Vorfällen für eine Krisenintervention ins Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (ZSFT) verbracht. Dort verblieb er bis zu seiner Verlegung in die JVA E am 18. Juli 2017. B. A war im ZSFT in einem Isolationszimmer untergebracht, das er nur für Toilettengänge, zum Duschen und zu Hofgängen verlassen durfte, die jeweils unter Beizug eines Sondereinsatzkommandos der Kantonspolizei erfolgten. Mit als Entscheid bezeichnetem Schreiben vom 14. Juli 2017 informierte ... des ZSFT, Dr. med. D, A darüber, dass ihm nur an jedem zweiten Tag ein überwachter Aufenthalt im Freien ermöglicht werde. Diese Beschränkung des Aufenthalts im Freien war A am 7. Juli 2017 bereits mündlich mitgeteilt worden. C. An insgesamt

sieben Tagen während seines Aufenthalts im ZSFT, namentlich am 6., 7., 9., 11., 13., 15. und 17. Juli 2017, wurde A kein Aussenaufenthalt ermöglicht. II. Mit Eingabe vom 15. August 2017 erhob A bei der Gesundheitsdirektion Rekurs gegen den Entscheid des ZSFT vom 14. Juli 2017. Er beantragte dessen Aufhebung betreffend den Hofgang, die Feststellung, dass die Verweigerung eines täglichen Aussenaufenthaltes unrechtmässig sei, sowie die Ausrichtung einer Genugtuung. Mit Verfügung vom 28. September 2018 trat die Gesundheitsdirektion auf den Rekurs nicht ein, soweit A eine Genugtuung beantragte. Im Übrigen wies sie den Rekurs ab. Die Verfahrenskosten wurden auf die Gerichtskasse genommen; Parteientschädigungen wurden keine zugesprochen. III. A. Dagegen gelangte A, vertreten durch Rechtsanwalt B, am 31. Oktober 2018 mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Er beantragte, die angefochtene Verfügung der Gesundheitsdirektion vom 28. September 2018 sowie die Verfügung des ZSFT vom 14. Juli 2017 seien aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Verweigerung des täglichen Hofganges in der Zeit vom 6. bis 18. Juli 2017 Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) verletzt habe. Zudem beantragte A die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Rechtsverteidigung durch Rechtsanwalt B sowie die Ausrichtung einer angemessenen Parteientschädigung. B. Die Gesundheitsdirektion beantragte mit Eingabe vom 20. November 2018 unter Verweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid die Abweisung der Beschwerde. Das ZSFT nahm am 6. Dezember 2018 zur Beschwerde Stellung. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Rekursentscheid der Gesundheitsdirektion vom 28. September 2018 zuständig. Die Angelegenheit ist von der Kammer zu behandeln, obwohl eine Streitigkeit betreffend den Justizvollzug nach dem Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 (StJVG) vorliegt, da Zuständigkeitsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu klären sind (§ 38 Abs. 1 und § 38b Abs. 1 lit. d Ziff. 2 in Verbindung mit Abs. 2 VRG). 2. Die obere Rechtsmittelinstanz prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen bei der unteren Rechtsmittelinstanz gegeben waren (VGr, 5. April 2017, VB.2016.00048, E. 2.1).

E. 3.1

Gestützt auf § 14 Abs. 2 StJVG übertrug der Regierungsrat dem Amt für Justizvollzug die Zuständigkeit zum Vollzug der von zürcherischen Gerichten und Strafverfolgungsbehörden ausgesprochenen sowie der vorzeitig angetretenen Freiheitsstrafen und Massnahmen sowie den Vollzug anderer Haftarten wie der Untersuchungshaft (§ 5 lit. a der Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 [JVV]). Gemäss § 7 lit. a JVV betreibt das Amt die für die Durchführung der Vollzüge notwendigen Anstalten, Gefängnisse, Massnahmenzentren und Dienste und erschliesst zur Behandlung und Betreuung von Straffälligen externe Ressourcen. Die Kompetenz zum Erlass von Anordnungen über die Durchführung des Vollzugs liegt vorbehältlich besonderer Anordnungen der einweisenden Stelle bei der Leitung der Vollzugseinrichtung (§ 92 JVV). Alle im Zusammenhang mit dem Vollzug strafrechtlicher Sanktionen anfallenden Aufgaben und Entscheide, die nicht ausdrücklich anderen Instanzen übertragen sind, obliegen der Direktion der Justiz und des Innern (§ 14 Abs. 1 in Verbindung mit § 3 StJVG und § 58 Abs. 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [VOG RR]).

E. 3.2

Das ZSFT ist Teil der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich, welche bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich vom 11. September 2017 (PUKG) am 1. Januar 2018 und damit während der gesamten Dauer der Unterbringung des Beschwerdeführers eine Verwaltungseinheit der Gesundheitsdirektion war.

E. 3.3

Zwischen dem Amt für Justizvollzug und der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich besteht ein Leistungsvertrag, wonach das ZSFT Personen aus Vollzugseinrichtungen des Kantons zwecks stationärer psychiatrischer Behandlung aufnimmt. Neben dem Vollzug gerichtlich angeordneter stationärer Massnahmen führt das ZSFT insbesondere auch psychiatrische Kriseninterventionen durch. Die Einweisung einer Person im Strafvollzug, deren Gesundheitszustand dies erfordert, zur stationären Behandlung im ZSFT ist gestützt auf § 110 Abs. 1 JVV zulässig, wobei die Vollzugseinrichtung für diese Verlegung die Zustimmung der einweisenden Behörde einzuholen hat; in dringenden Fällen ist die einweisende Stelle lediglich zu informieren.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer befand sich im Rahmen einer psychiatrischen Krisenintervention im ZSFT. Seine Einweisung durch den Psychiatrisch-Psychologischen Dienst, einer Hauptabteilung des Amtes für Justizvollzug (§ 2 Abs. 2 lit. d JVV), erfolgte gestützt auf § 110 Abs. 1 JVV wegen akuter Fremdgefährdung.

E. 4.2

Während seines Aufenthalts im ZSFT wurde A am 11. Juli 2017 durch Verfügung des Zwangsmassnahmengerichts des Bezirksgerichts Dielsdorf in Untersuchungshaft versetzt, weil er am 28. Juni 2017 einen Mitarbeiter der JVA C mit Faustschlägen angegriffen habe. Mit Beschluss vom 2. August 2017 hob das Obergericht diese Verfügung auf, weil der Beschwerdeführer bis zum 28. September 2017 eine Freiheitsstrafe verbüesse und eine präventive Anordnung von Untersuchungshaft während des laufenden Vollzugs nicht zulässig sei. Der Beschwerdeführer befand sich folglich während der gesamten Dauer seiner Unterbringung im ZSFT im Strafvollzug.

E. 4.3

§§ 24 ff. des Patientinnen- und Patientengesetzes vom 5. April 2004 erlauben die Anordnung von freiheitseinschränkenden Massnahmen und Zwangsbehandlungen gegen Patientinnen und Patienten, die sich im Straf- oder Massnahmenvollzug befinden. Der Rechtsschutz gegen solche Zwangsmassnahmen richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen des ZGB sowie des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutz vom 25. Juni 2012 zu den freiheitseinschränkenden Massnahmen und den Zwangsbehandlungen im Rahmen fürsorglicher Unterbringungen (§ 27 Abs. 2 Patientinnen- und Patientengesetz). Das Patientinnen- und Patientengesetz gilt aber nur bei der medizinischen Versorgung von Patientinnen und Patienten (§ 1 Abs. 1 Patientinnen- und Patientengesetz). Bereits seit dem 30. Juni 2017 bestand beim Beschwerdeführer kein Behandlungsbedarf mehr; sein weiterer Aufenthalt im ZSFT lag einzig darin begründet, dass seine Verlegung in die JVA E erst am 18. Juli 2017 stattfinden konnte. Die Vorinstanz ging vor diesem Hintergrund zu Recht davon aus, das ZSFT habe am 14. Juli 2017 nicht in Anwendung der Patientenschutzgesetzgebung eine Zwangsmassnahme verfügt, welche gemäss dem spezialgesetzlich vorgesehenen Instanzenzug anzufechten gewesen wäre.

E. 4.4

Anordnungen einer Verwaltungseinheit können gemäss § 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRG mit Rekurs bei der Direktion angefochten werden. Die Vorinstanz erachtete sich gestützt auf diesen Regelinstanzenzug als zur Behandlung des Rekurses zuständig, weil das ZSFT zum relevanten Zeitpunkt Teil einer ihr untergeordneten Verwaltungseinheit bildete (dazu vorstehend E. 3.2). Dabei liess die Vorinstanz jedoch ausser Acht, dass das ZSFT hinsichtlich des Beschwerdeführers vom Amt für Justizvollzug zugewiesene Vollzugsaufgaben wahrnahm (vgl. E. 3.3). In diesem Bereich gilt die Direktion der Justiz und des Innern als obere Behörde im Sinn von § 19b Abs. 1 VRG. Eine Rekurszuständigkeit der Gesundheitsdirektion im vorliegenden Fall liefe der kantonalen Zuständigkeitsordnung zuwider, zumal die Direktion der Justiz und des Innern für den Justizvollzug zuständig ist und die Aufsicht über die Aufgabenerfüllung in ihrem Zuständigkeitsbereich ausübt (§ 58 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 1 VOG RR). Die Vorinstanz war für die Behandlung des Rekurses vom 15. August 2017 folglich sachlich unzuständig.

E. 5.1

Die Vorinstanz erblickte im Schreiben des ZSFT vom 14. Juli 2017 auch eine Feststellungsverfügung über vergangene Realakte im Sinn von § 10c VRG. Das ZSFT habe darin sinngemäss festgestellt, dass die Verweigerung eines täglichen Aussenaufenthaltes ab dem 6. Juli 2017 rechtmässig gewesen sei. Eine Verfügung nach § 10c VRG kann jedoch nicht von Amtes wegen erlassen werden, sondern ergeht auf Begehren einer Person, die ein schutzwürdiges Interesse hat und durch den fraglichen Realakt in ihren Rechten oder Pflichten berührt wird. Ein solches Begehren hat der Beschwerdeführer aber nicht gestellt. Ohnehin wäre fraglich, ob für eine Feststellungsverfügung über die Rechtmässigkeit der Haftbedingungen im Strafvollzug nicht das ZSFT, sondern das Amt für Justizvollzug zuständig wäre, dem der Vollzug der von zürcherischen Gerichten ausgesprochenen Freiheitsstrafen obliegt (§ 5 lit. a JVV).

E. 5.2

Das Schreiben des ZSFT vom 14. Juli 2017 kann vor diesem Hintergrund nicht als Feststellungsverfügung im Sinn von § 10c VRG qualifiziert werden. Vielmehr handelte es sich dabei um die schriftliche Eröffnung der bereits am 7. Juli 2017 mündlich gegenüber dem Beschwerdeführer erfolgten Anordnung über seine Aufenthalte im Freien. Aufgrund der materiellen Natur des Verfügungsbegriffs ist die äussere Form des Verwaltungshandelns für dessen Qualifikation nicht entscheidend (VGr, 9. Januar 2019, VB.2018.00458, E. 3.2).

E. 6.1

Der Rekurs gegen die Verfügung vom 14. Juli 2017 hätte nach dem Gesagten entgegen der darin enthaltenen Rechtsmittelbelehrung nicht an die Gesundheitsdirektion, sondern an die Direktion der Justiz und des Innern gerichtet werden müssen. Fraglich ist, ob der angefochtene Entscheid infolge fehlender sachlicher Zuständigkeit der Vorinstanz aufzuheben ist oder dennoch eine materielle Behandlung der vorgebrachten Rügen vorgenommen werden kann.

E. 6.2

Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts kann aus prozessökonomischen Gründen von der Aufhebung des Entscheids einer unzuständigen Vorinstanz und von der Überweisung an die zuständige Instanz ausnahmsweise abgesehen und dennoch ein materieller Entscheid gefällt werden, wenn das Interesse sämtlicher Parteien an einer beförderlichen Verfahrenserledigung die entgegenstehenden Anliegen – namentlich das Legalitätsprinzip und die Rechtssicherheit, gegebenenfalls etwa auch das Interesse am Entscheid durch eine fachkundige Behörde – überwiegt. Eine Schranke für die ausnahmsweise materielle Behandlung einer Beschwerde gegen den Entscheid einer sachlich unzuständigen Behörde bildet die Nichtigkeit: Wenn der angefochtene Entscheid nichtig ist, muss zwingend die Durchführung des Verfahrens vor der zuständigen Instanz ermöglicht werden (zum Ganzen VGr, 5. April 2017, VB.2016.00048, E. 2.4.2 mit Hinweisen).

E. 6.3

Damit Nichtigkeit anzunehmen ist, muss nach der sogenannten Evidenztheorie ein besonders schwerer Mangel vorliegen; der Mangel muss offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar sein, und die Annahme der Nichtigkeit darf die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährden. Sachliche und funktionelle Unzuständigkeit stellen nach der Praxis einen Nichtigkeitsgrund dar, es sei denn, der verfügenden Behörde komme auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zu oder der Schluss auf Nichtigkeit verträge sich nicht mit der Rechtssicherheit (BGE 137 III 217 E. 2.4.3; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 1098 und 1105; Plüss, § 5 N. 38).

E. 6.4

Ob von der Nichtigkeit des vorinstanzlichen Entscheids auszugehen ist, kann vorliegend aber letztlich offenbleiben, da das Interesse an einem Entscheid der fachkundigen Direktion der Justiz und des Innern sowie an der Einhaltung der zwingenden Zuständigkeitsvorschriften des kantonalen öffentlichen Rechts gegenüber dem Interesse an einer beförderlichen materiellen Behandlung der beschwerdeführerischen Feststellungsbegehren ohnehin überwiegt. Dieses Ergebnis drängt sich insbesondere auf, weil sich der Beschwerdeführer nicht mehr in der Klinik G befindet und somit an deren Beurteilung kein aktuelles Interesse mehr besteht. Seine Begehren wären nur zu behandeln, weil der Beschwerdeführer in vertretbarer Weise die Verletzung einer Garantie der EMRK rügt (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.3.1 mit Hinweisen) beziehungsweise weil sich die Rechtsfrage unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, an ihrer Beantwortung ein öffentliches Interesse besteht und sie im Einzelfall kaum je rechtzeitig gerichtlich überprüft werden könnte (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 21 N. 25).

E. 6.5

Nach dem Gesagten ist von einer materiellen Beurteilung der Beschwerde durch das Verwaltungsgericht abzusehen. Da es sich beim Rekurs gegen die Verfügung des ZSFT vom 14. Juli 2017 um eine fristgebundene Eingabe handelt, ist die Beschwerde von Amtes wegen zur Behandlung als Rekurs an die Direktion der Justiz und des Innern zu überweisen (vgl. Plüss, § 5 N. 48). Die Direktion der Justiz und des Innern wird dabei insbesondere auch zu prüfen haben, ob das ZSFT zum Erlass der Verfügung vom 14. Juli 2017 überhaupt befugt war.

E. 7.1

Hebt eine obere Behörde den Entscheid einer unteren Behörde infolge deren Unzuständigkeit auf, sind die Verfahrenskosten für beide Instanzen auf die Staatskasse zu nehmen (Plüss, § 5 N. 37). Der Antrag des Beschwerdeführers auf unentgeltliche Prozessführung erweist sich daher als gegenstandslos.

E. 7.2

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer nicht als obsiegend, weshalb ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen ist. Über eine allfällige Parteientschädigung für das Rekursverfahren wird die Direktion der Justiz und des Innern in ihrem Rekursentscheid zu befinden haben (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 7.3

Der Beschwerdeführer beantragte für das verwaltungsgerichtliche Verfahren die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands. Gemäss § 16 Abs. 1 VRG haben Private, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offenkundig aussichtslos erscheinen, auf entsprechendes Ersuchen Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung. Ein Anspruch auf Bestellung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung besteht, wenn sie zusätzlich nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren (§ 16 Abs. 2 VRG). Es obliegt der gesuchstellenden Partei, zum Nachweis ihrer Mittellosigkeit ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse umfassend darzustellen und soweit möglich zu belegen (Plüss, § 16 N. 38). Eine anwaltlich vertretene Partei muss nicht explizit auf diese Mitwirkungspflicht hingewiesen werden, wenn sie keine entsprechenden Belege einreicht (VGr, 6. Dezember 2012, VB.2012.00576, E. 4.3; Plüss, § 16 N. 40). Der Beschwerdeführer behauptet lediglich in pauschaler Weise, mittellos zu sein, weil er keinen Beruf erlernt habe und nie einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sei, ohne aber seine finanzielle Situation zu dokumentieren. Damit ist seine Mittellosigkeit nicht erstellt, weshalb das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung abzuweisen ist.

E. 8

Beim vorliegenden Urteil handelt es sich um einen Zwischenentscheid über die Zuständigkeit, gegen den nach Art. 92 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) die Beschwerde zulässig ist; eine spätere Anfechtung mit dem Endentscheid ist nicht mehr möglich (Art. 92 Abs. 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.