

Commentaire article par article

du Concordat du 10 avril 2006
sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures
concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins
(Concordat latin sur la détention pénale des adultes)

Avril 2006

Contexte général

- *Se fondant sur l'article 382 al. 2 du code pénal suisse, les cantons romands et du Tessin ont créé en commun des établissements nécessaires à l'exécution des peines et des mesures et ont ainsi adhéré d'abord au concordat du 2 septembre 1966 et par la suite à celui du 22 octobre 1984, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989. Les cantons de la Suisse alémanique ont également retenu cette solution en s'unissant et en concluant deux concordats pénitentiaires (concordat du 4 mars 1959 de la Suisse du nord-ouest et de la Suisse centrale et concordat du 19 juin 1975 de la Suisse orientale). Les modifications de la législation fédérale, le rôle et l'importance accrues du droit international, notamment la doctrine, la jurisprudence, les normes et les lignes directrices de la politique pénitentiaire européenne ainsi que l'évolution de la société ont rendu indispensables la révision de l'accord de 1966 et par la suite celle de l'actuel concordat ainsi que des deux autres concordats pénitentiaires suisses.*
- *Depuis lors, la politique pénale a de nouveau été remise en cause, en particulier dans le domaine du droit pénal. Aussi, dans le cadre de la vaste réforme du droit fédéral, le code pénal suisse qui entrera en vigueur selon toutes vraisemblances en 2007 a été profondément modifié (LF du 13.12.2002), en particulier le système des sanctions. C'est ainsi par exemple que les courtes peines privatives de liberté jusqu'à six mois sont en principe et sous réserve d'exceptions remplacées par la peine pécuniaire et le travail d'intérêt général (TIG). La durée de sursis est prolongée et son application élargie; le sursis partiel est introduit. De plus, le renforcement de la protection de la collectivité contre les délinquants dangereux et violents prévoit de nouveaux mécanismes. Enfin, une nouvelle répartition des compétences entre les autorités administratives et judiciaires est conçue.*
- *Depuis l'adoption par les Chambres fédérales du code pénal suisse le 13 décembre 2002, du code pénal militaire du 21 mars 2003 et de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs du 20 juin 2003, le Conseil fédéral a proposé des modifications de quelques dispositions, eu égard notamment à l'acceptation de l'initiative sur l'internement à vie. Les Chambres fédérales ont dès lors été saisies d'un nouveau projet de loi (Message 05.000 du 29 juin 2005) et l'ont adopté le 24 mars 2006 (correctifs en matière de sanctions et casier judiciaire) – délai référendaire au 13 juillet 2006. Prochainement, le législatif fédéral traitera en plus les dispositions d'application sur l'internement à vie.*
- *Ces différents éléments imposent à nouveau, à tous les cantons suisses, d'adapter leurs législations dans des délais très courts, en ne leur laissant qu'une marge de manœuvre étroite, puisqu'il s'agit d'une mise en œuvre du droit fédéral. Ils entraîneront des incidences financières qu'il n'est pas possible d'évaluer en entier en l'état. En effet, si l'hypothèse de la réduction du nombre*

des courtes peines privatives de liberté se réalise, elle pourrait entraîner une diminution sensible des dépenses et une augmentation des recettes due en particulier au produit des peines pécuniaires. En revanche, des exigences nouvelles ont été introduites dans les domaines de l'exécution des sanctions en milieu ouvert et fermé (par ex., encadrement/suivi/commissions spécialisées) et dans la nouvelle répartition des compétences entre les autorités judiciaires et administratives, ce qui génèrera des dépenses supplémentaires. Les travaux d'adaptation des législations d'application du code pénal suisse n'étant pas terminés dans les cantons, il n'est pas possible de chiffrer avec suffisamment de précision ces coûts et de savoir si finalement les économies auxquelles on peut s'attendre compenseront en tout ou partie des dépenses supplémentaires. Cela étant, la Conférence n'est pas en mesure d'effectuer une évaluation globale. Enfin, personne ne peut préjuger de l'évolution de la société ni de la délinquance ni de la pratique qu'auront les tribunaux dans les années à venir, ce d'autant plus que depuis quelque temps, les tendances à l'augmentation du nombre des journées de détention se confirment, qu'il s'agisse de la détention avant jugement ou de l'exécution des peines privatives de liberté.

- *Compte tenu de ce qui précède, l'actuel concordat de 1984 n'a pas pu être adapté; il a été l'objet d'une révision totale. Le champ d'application du concordat du 10 avril 2006 est élargi, dans un but d'efficience et pour garantir une application uniforme des principes régissant les règles et les régimes de détention, tout en permettant de tenir compte des capacités et des particularités cantonales. Il a également été tenu compte du fait que la collaboration intercantonale et interconcordataire doit être intensifiée et développée dans plusieurs domaines, dont celui de l'exécution des peines et mesures, comme l'ont décidé le peuple et les cantons le 28 novembre 2004 (Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons - RPT / cf. art. 48a nouveau Cst. féd.); les Chambres fédérales se déterminent actuellement sur la législation d'exécution¹.*
- *Cela étant, ce nouveau concordat du 10 avril 2006 se conçoit comme la poursuite de la collaboration intercantonale et interconcordataire existant dans ce domaine depuis bientôt cinquante ans et dont les aspects positifs ne sont plus à démontrer, aucun canton n'ayant d'ailleurs jusqu'à ce jour remis en cause le bien-fondé de ce système. Enfin, il ne s'agit pas d'une nouvelle collaboration supplémentaire à créer, comme ça a été le cas pour le nouveau concordat du 24 mars 2005 sur la détention pénale des personnes mineures, qui découle de la loi fédérale, distincte du code pénal suisse, qui régira la condition pénale des mineurs.*
- *Les gouvernements cantonaux ont eu l'occasion de se prononcer sur le projet de concordat à l'occasion des consultations organisées à cet effet. Ils lui ont réservé un accueil très favorable. Chaque Conseil d'Etat est néanmoins préoccupé par les incidences financières de l'application de cette législation fédérale qui comporte plusieurs exigences nouvelles à charge des cantons, ces derniers étant restés compétents pour l'exécution des jugements, même si la Confédération s'engagera d'ici quelque temps également par un soutien financier supplémentaire, comme il en est question dans la législation d'exécution de la nouvelle péréquation financière². Les cantons auraient souhaité mieux connaître préalablement les coûts de l'exécution des peines et mesures entrant dans leur champ d'application et renseigner le législateur sur la charge financière entraînée par la mise en œuvre du droit fédéral, ce d'autant plus que les autres volets de la réforme du droit fédéral auront également des conséquences notamment financières. Cette exigence d'évaluer les incidences se retrouve dans les législations cantonales. La Conférence latine (CLDJP, ci-après la Conférence) a considéré qu'il appartient à chaque canton d'établir l'importance de cette charge pour que les parlements respectifs en soient informés.*

Généralités

1. Historique, procédures de consultation et suite des travaux

Le 21 mars 2005, la Conférence a ouvert la procédure de consultation des Conseils d'Etat des cantons latins en les invitant à se prononcer jusqu'au 23 juin 2005 sur le projet de concordat que la Commission concordataire lui avait soumis conformément au mandat attribué. Les propositions de la Conférence qui concluent par exemple à une extension du champ d'application du projet de concordat ont été globalement bien accueillies. Néanmoins, le canton du Jura a souhaité initialement que le champ d'application pour les peines jusqu'à 6 mois soit laissé au libre choix des cantons. En plus, certains

¹ Message 05.070 du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2005 p. 5641ss.

² Cf. Note ad 1.

membres ont souhaité que les incidences financières du projet soient évaluées avec davantage de précisions. Des propositions de modifications et dans la mesure du possible certains éléments supplémentaires ont dès lors été apportés au projet par la Commission concordataire les 30 juin et 31 août 2005 et soumis à la Conférence.

Lors de sa séance du 29 septembre 2005, la Conférence des autorités cantonales compétentes en matière pénitentiaire a adopté le projet, en application du Règlement R-1/1 du 10 octobre 1988 de la Conférence. Le canton du Valais n'a pas remis en cause les principes figurant dans la version soumise à la Conférence ; il l'a soutenue, mais il a rappelé qu'en ce qui concerne les incidences financières, elles devraient être estimées avec encore davantage de précision.

En application de la Convention du 9 mars 2001 relative à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger, entrée en vigueur le 23 avril 2002³ (ci-après, la Convention des conventions), ce concordat a été adressé par la Conférence aux Commissions chargées de traiter des affaires extérieures de chaque parlement des cantons contractants. Après que les commissions parlementaires cantonales aient examiné ce concordat, la Commission interparlementaire des parlements romands s'est réunie le 20 février 2006 pour l'examen intercantonal de ce texte et a fait part de ses observations et propositions non liantes à la CLDJP et l'a adopté, sans opposition, le 20 février 2006. La Conférence a pris connaissance des différentes suggestions et remarques qui ont toutes été adoptées sans modifications le 10 avril 2006. En plus, elle a décidé d'introduire des compléments relatifs à l'entrée en vigueur et au droit transitoire. La version finale de ce concordat a été adressée aux Gouvernements qui préparent un décret d'adhésion pour leurs parlements respectifs. La consultation des commissions parlementaires cantonales débutera prochainement. Le code pénal suisse dans sa version adoptée le 13 décembre 2002 ainsi que le code pénal militaire du 21 mars 2003 et la loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs entreront en vigueur selon toute vraisemblance le 1^{er} janvier 2007.

2. Titre

Il a été décidé de conserver le terme de concordat en référence à la doctrine⁴ et au concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin). En plus, l'expression « cantons romands et du Tessin » est remplacée par « cantons latins », compte tenu de la nouvelle dénomination de la Conférence (CLDJP) adoptée en 2003. Le titre abrégé de cet accord est le suivant : concordat latin sur la détention pénale des adultes.

3. Date

La date du 10 avril 2006 est celle du jour où les Chefs des Départements concernés des cantons latins réunis en séance à Lausanne et qui constituent la Conférence des autorités cantonales compétentes en matière pénitentiaire (cf. remarque art. 2 let. a, - ci-après, la Conférence -) ont adopté la version finale du concordat, après les procédures de consultation des gouvernements cantonaux et de la Commission interparlementaire.

4. Autorités compétentes, respectivement les parties

Les parties sont les cantons latins.

5. Références légales

Les références sont celles des dispositions de la loi fédérale du 13 décembre 2002 modifiant le code pénal suisse (ci-après, LFCP); cette version pourra encore être modifiée, compte tenu des décisions que les Chambres fédérales ont prises à la suite de l'adoption le 24 mars 2006 des correctifs en matière de sanctions et casier judiciaire (Message 05.000 du 29 juin 2005)⁵ et du Message 05.081 du 23 novembre 2005 que le Conseil fédéral leur a soumis concernant la mise en œuvre de l'article 123a de la Constitution fédérale sur l'internement à vie pour les délinquants extrêmement dangereux (FF 2006, 869 et ss.). Compte tenu de la nouveauté institutionnelle permettant la participation des parlements romands au processus de négociation et par la suite de contrôle des conventions et des traités, il est fait référence à la convention des conventions conclue le 9 mars 2001 et entrée en vigueur le 23 avril 2002.

³ La publication dans le Recueil systématique des conventions intercantionales a été supprimée, conformément à la LF sur les publications officielles du 18 juin 2004 (RS 170.512), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

⁴ Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.04.1999 – J. F. Aubert et P. Mahon / Schultess, p. 414.

⁵ 05.000 Message du 29 juin 2005 relatif à la modification du code pénal suisse dans sa version du 13 décembre 2002 et du code pénal militaire dans sa version du 21 mars 2003 FF 2005, p. 4425 et ss.

6. Préambule

La CLDJP a maintenu le préambule, comme c'est le cas pour le concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin) - ci après, concordat des personnes mineures -. Eu égard au rôle et à l'importance du droit international, en particulier du droit européen, il en est fait expressément mention. Le Comité des Ministres a adopté le 11 janvier 2006 la Recommandation Rec (2006)2 sur les règles pénitentiaires européennes qui a abrogé les règles pénitentiaires du 12 février 1987. La collaboration interconcordataire qui est appelée à se développer dans le cadre de l'application de la nouvelle péréquation financière est également citée. En effet, les trois concordats pénitentiaires doivent assurer la collaboration intercantonale dans le respect du fédéralisme. Le Conseil fédéral souhaite d'ailleurs que les concordats aient une valeur contraignante comme c'est déjà le cas pour l'actuel concordat romand et du Tessin. Les cantons devront garantir une exécution uniforme des sanctions pénales. Les principes matériels définis par le droit supérieur (droit international, droit fédéral et jurisprudence du Tribunal fédéral) devront être appliqués de manière uniforme (cf. ad Note 1, FF 2005 p. 5705) au moment où ces nouvelles dispositions entreront en vigueur.

7. Systématique du concordat

La révision totale du concordat du 22 octobre 1984 est principalement justifiée par celle du code pénal suisse, l'évolution des pratiques et les expériences. Elle ne comporte pas une remise en cause du système appliqué, fondé sur un esprit de convergence et d'homogénéité pour rechercher des solutions communes, qui sont par la suite acceptées par les parties qui ont depuis de nombreuses années tenu compte notamment des particularités et des moyens des cantons.

L'organe supérieur du concordat, la Conférence, peut dès lors se prononcer par la voie de directives ou de recommandations, de décisions ou de règlements pour maintenir une vision large et consensuelle et tendre à atteindre les objectifs fixés. Précision est donnée que les décisions prises par la Conférence (directives, recommandations, décisions ou règlements), ont une portée contraignante pour les parties, en particulier lorsqu'elles touchent à la situation juridique des personnes. Les règlements⁶ sont des actes qui énoncent des règles générales et abstraites conférant des droits en imposant des obligations. Ils ont force obligatoire. Ils prévoient l'organisation, la compétence ou les attributions d'une autorité ou encore fixent une procédure. Ces normes sont adoptées à l'unanimité des membres de la Conférence aujourd'hui déjà⁷ et ce système n'a pas lieu d'être modifié, n'ayant pas été remis en cause. Il permet de trouver des solutions raisonnables qui jusqu'à aujourd'hui n'ont pas été imposées à un canton et qui tiennent compte des particularités régionales et de la diversité des cantons. Les décisions sont par contre des actes particuliers et concrets, rendus à l'égard d'une ou de plusieurs personnes déterminées dont elles fixent les droits et les obligations; elles ont force obligatoire et elles sont prises à la majorité des membres⁸. Les directives ou les recommandations quant à elles ont un caractère non contraignant ; elles contiennent des indications quant à la manière dont le pouvoir d'appréciation devra être utilisé.

L'activité déployée depuis bientôt cinquante ans par la Conférence, en particulier dans ce domaine de la détention pénale, a permis de privilégier et de développer la collaboration intercantonale qui a des synergies positives, des effets qualitatifs sur l'exécution des sanctions et une meilleure répartition des coûts pour les cantons. Elle a abouti en outre à l'adoption d'une série de normes, de standards minima communs qui ont rang de règlements, recommandations, respectivement de directives sur le plan intercantonal et qui concernent aussi les agents de détention, d'autres types de personnels ainsi que les personnes détenues, les conditions de détention et l'application différenciée des différents régimes de détention. Cette situation se retrouve également dans les deux autres concordats pénitentiaires de Suisse alémanique qui par contre ont une portée différente.

Le renforcement du système de la collaboration intercantonale et interconcordataire notamment par le biais des concordats a été adopté par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004 (Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons - RPT-) ; la législation d'exécution actuellement soumise aux Chambres fédérales y fait également référence. L'obligation est dès lors faite aux cantons d'encore mieux collaborer entre eux pour garantir une exécution uniforme des sanctions pénales. Ces collaborations ont ainsi pour but d'exécuter en commun des tâches cantonales assorties d'une compensation des charges, fondée sur les principes de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience (cf. art. 2 de l'Accord-cadre, ACI adopté le 24 juin 2005 par la Conférence des Gouvernements cantonaux, en vue de sa ratification en cours par les cantons). Dans les années à venir,

⁶ Règlement R-1/1 du 10 octobre 1988, de la Conférence des autorités cantonales compétentes en matière pénitentiaire (art. 10 al. 3).

⁷ Idem Note 4.

⁸ Idem (art. 10 al. 2 R -1/1 précité).

on peut s'attendre à un renforcement des contacts et de la collaboration avec les deux autres concordats pénitentiaires qui se sont déjà concrétisés par plusieurs réalisations communes (par exemple la formation du personnel); les secrétaires des trois concordats collaborent depuis plusieurs années déjà entre eux et avec les organes et services de la Confédération ou des institutions nationales (Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire), en vue d'atteindre ces objectifs ; le Neunerausschuss⁹ constitue en plus également un élément central pour les rapports intercantonaux.

Le présent concordat ne modifie pas la systématique de l'accord intercantonal du 22 octobre 1984, étant donné que la répartition des matières suit un ordre qui paraît logique dans le texte actuel. Initialement un chapitre supplémentaire avait été ajouté dans le projet, à savoir le chapitre VI, relatif à la surveillance des conditions de détention. La Suisse a signé le 25 juin 2004 le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 18 décembre 2002. Le Conseil fédéral¹⁰ prendra très prochainement connaissance des résultats de la procédure de consultation relative au projet de LF sur la Commission de prévention de la torture. Cet organe national de surveillance indépendant qui aurait des compétences identiques à celles du CPT correspond, dans une très large mesure, aux vœux des autorités et organes consultés. Ce mécanisme, s'il est adopté, remplacera celui initialement prévu dans le projet de concordat ; il n'a dès lors plus sa raison d'être dans le présent concordat. Précision est donnée que les différentes commissions de contrôle qui existent aujourd'hui et qui sont institutionnalisées par les législations cantonales subsistent.

En plus, en ce qui concerne le langage épïcène, il a été tenu compte de la directive en la matière émise par la Confédération à l'attention de son administration (Guide de la formulation non sexiste des textes administratifs et législatifs de la Confédération – Chancellerie fédérale, décembre 2000).

8. Incidences financières

La Conférence se doit d'examiner les incidences financières que peuvent avoir les modifications législatives décidées tout en rappelant qu'en l'occurrence il s'agit de la mise en œuvre du droit fédéral imposée aux cantons. La situation actuelle et pour les prochaines années se modifiera pour chaque canton eu égard à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), acceptée par le peuple et ces derniers le 28 novembre 2004 (cf. art. 48a nouveau Cst. féd.).

Il a été demandé aux autorités compétentes pour l'exécution des jugements (autorités de placement et directions des établissements) des cantons latins d'apporter des éléments chiffrés en application de processus systématiques et détaillés pour permettre l'analyse des incidences financières qu'aura la législation fédérale sur les cantons, le concordat générant une répartition des charges et non pas une augmentation de ces dernières. A la suite notamment d'une première évaluation, la Conférence a constaté que la plus grande partie des changements imposés par le droit fédéral et qui auront une incidence financière (charges financières supplémentaires non compensées par des diminutions de dépenses) découlent de la révision profonde de la partie générale du code pénal suisse qui a des conséquences sur l'organisation judiciaire des cantons, et non pas du concordat.

En plus, à quelques exceptions près, les autorités compétentes ont déclaré qu'en l'état, elles ne peuvent pas apporter avec suffisamment de certitude des éléments supplémentaires et plus précis pour chiffrer ces incidences car les résultats des études dépendent des travaux législatifs qui sont en cours dans les Parlements cantonaux et aux Chambres fédérales.

La Conférence prend en compte ce qui suit :

- a) les éléments suivants (liste non exhaustive) découlent de la modification du code pénal suisse et non pas du concordat et ont des incidences financières propres :
 - la nouvelle répartition des compétences entre les autorités administratives et judiciaires entraînera la judiciarisation de l'exécution de sanctions pénales, et par conséquent une augmentation du volume de travail pour les magistrats. Si certains cantons ont procédé à des évaluations, d'autres considèrent qu'il n'est pas possible en l'état de faire plus car ils attendent que le message du Conseil fédéral 05.081 du 23 novembre 2005 soit traité par les Chambres fédérales, pour faire des propositions à leurs parlements respectifs. La tendance s'inscrit plutôt dans une augmentation du nombre de juges, de greffiers et du personnel administratif ;

⁹ Commission permanente pour l'exécution des peines et des établissements de détention de la Conférence des Directrices et des Directeurs cantonaux de justice et police composée de neuf membres : 2 conseillers d'Etat par concordat et les 3 secrétaires de concordat.

¹⁰ Le 18.10.2005, le DFJP a ouvert la procédure de consultation portant sur la mise en place d'une commission nationale de prévention de la torture (Projet de LF sur la commission nationale de prévention de la torture / Message relatif à la ratification de ce Protocole cf. FF 2004-1087 ss).

- le nouveau système de sanctions que le législateur a décidé d'introduire devrait réduire sensiblement l'usage de la privation de liberté. Sous réserve de quelques exceptions (art. 41 LFCP), les peines privatives de liberté jusqu'à six mois ne devraient plus être exécutées mais remplacées par la peine pécuniaire et le travail d'intérêt général (TIG) ; la durée du sursis est prolongée (art. 42 LFCP) et son application élargie aux peines notamment pécuniaires, aux TIG et aux peines privatives de liberté de six mois au moins et de deux ans au plus (art. 42 al. 1 LFCP) ; le sursis partiel est introduit (art. 43 LFCP). Si l'on peut tenter de chiffrer le nombre de journées de détention que ces nouvelles solutions permettraient de ne plus faire exécuter, on n'est par contre pas à même d'évaluer avec suffisamment de précision quelle sera l'évolution de la société ni de la délinquance et quelles seront les réponses que donneront d'ici quelques années les autorités judiciaires. En plus, on constate déjà dans plusieurs cantons une augmentation non négligeable du volume des affaires pénales (cf. par ex. le canton du Valais : affaires pénales traitées : 1999 : 10'559 / 2004 : 12'445 ou celui de Vaud, 2001 : 6'118 / 2002 : 7'616 / 2003 : 7'675 et 2004 : 9'478)¹¹. Des différences importantes existent déjà dans l'application de certaines mesures judiciaires comme par exemple la détention avant jugement, eu égard à différentes circonstances, comme la Conférence en a pris connaissance cette année encore. Enfin, on constate malheureusement depuis plusieurs années une confirmation des tendances à l'augmentation du nombre des journées de détention, qu'il s'agisse de la détention avant jugement ou de l'exécution des peines privatives de liberté¹² ;
 - les peines privatives de liberté de six mois à un an devront être exécutées, en principe, sous la forme de la semi-détention (art. 77b LFCP), dans des établissements ou des sections d'établissements (art. 79 al. 3 LFCP) qui ne devront plus être des prisons distinctes comme c'est en règle générale le cas actuellement. Les remarques relatives aux conséquences du nouveau système de sanctions sont également valables ;
 - la volonté du législateur tend à favoriser encore l'individualisation de l'exécution de la sanction pénale par l'encadrement de la personne condamnée en milieu ouvert. Elle se traduira par un renforcement de l'encadrement socio-thérapeutique des personnes condamnées et une augmentation du nombre de collaborateurs à engager et à former pour travailler dans le domaine de la probation. Des chiffres précis relatifs à des évaluations n'ont pas pu être fournis à ce jour par tous les cantons ;
 - la mise en œuvre de l'initiative sur l'internement à vie (art. 123a de la Cst. féd.) pourrait avoir, à n'en pas douter, des incidences financières pour les cantons partenaires. La CLDJP s'est prononcée le 14 décembre 2004 dans le sens de la réalisation, si besoin est, d'un seul établissement spécifique en Suisse, doté d'infrastructures particulières et devant disposer de collaborateurs au bénéfice de profils particuliers et d'une formation ad hoc. A ce jour, on ne sait pas encore quel pourrait être le coût en investissements et en frais de fonctionnement d'une telle structure à répartir entre les trois concordats (art. 383 CP/378 LFCP) ;
 - la prise en compte notamment d'exigences légales plus précises et détaillées à appliquer dans les établissements en matière d'encadrement, de relations avec l'extérieur, pour combattre les effets nocifs de la privation de liberté (art. 75 LFCP), la participation de la personne détenue à l'élaboration du plan d'exécution de la peine/mesure demandent du personnel qu'il faudra former différemment et qui devra remplir d'autres exigences qu'actuellement ; il en est de même pour les adaptations à réaliser dans certains établissements. Ces évaluations complexes sont en cours mais ne permettent pas d'être chiffrées actuellement de l'avis même des autorités compétentes ;
 - le remplacement du système du pécule par celui d'une rémunération pour un travail et le versement d'une indemnité aura, elle aussi, des incidences financières (art. 83 et 90 LFCP).
- b) Même le Conseil fédéral, dans son message du 29 juin 2005¹³ qui accompagne le projet de loi admet qu'actuellement les conséquences directes en termes de finances et de personnel sont difficiles à évaluer. En plus, on doit relever que les évaluations sur lesquelles il s'était fondé dans son message aux Chambres fédérales du 21 septembre 1998¹⁴ étaient représentatives des années

¹¹ VS Police n° 13 – Printemps 2005 p. 5 et Rapport du SPC VD du 30.08.2005.

¹² Cf. Dossier à l'attention de la CLDJP "Surpopulation dans les prisons et les établissements pénitentiaires de la Suisse latine" – 7.09.2005 –.

¹³ Message 05.0000 du 29 juin 2005 concernant la modification du code pénal suisse dans sa version du 13 décembre 2002 et du code pénal militaire dans sa version du 21 mars 2003 – 3 conséquences, p. 38.

¹⁴ Message 98.038 du 21 septembre 1998 concernant la modification du code pénal suisse (dispositions générales, entrée en vigueur et application du code pénal suisse) et du code pénal militaire ainsi qu'une loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs – ch. 263 Modification du système de sanctions p. 211 et ss.

1990 à 1995 et auraient permis à l'époque de substantielles économies (100 à 150 millions/an). La situation a sensiblement changé depuis lors (par ex. le nombre de condamnations en 1995 : 67'193 / 2000 : 76'320 / 2002 : 82'489 / 2004 : 95'858 ; nombre de journées de détention : 1995 : 1'879'507 / 2004 : 2'148'016; taux d'occupation des établissements 1 jour de référence : 1995 : 85% / 2004 : 91% et 2005 : 93%). Ces taux d'occupation doivent être pris avec certaines précautions car la situation se modifie souvent assez rapidement et par exemple en 2005, plusieurs grands établissements ou prisons étaient confrontés à une suroccupation importante (9 établissements avaient un taux d'occupation supérieur à 120% et pour la détention préventive/avant jugement les taux étaient bien supérieurs, par exemple à Champ-Dollon).

- c) Le canton de Genève a décidé de réaliser ces prochaines années l'établissement concordataire prévu en application de l'article 43 ch. 1 al. 2 CP ; un investissement de 33 millions est prévu pour cette réalisation (Curabilis: 60 places) qui fera partie d'un complexe pénitentiaire polyvalent. Cette dépense qui ne tient pas compte des frais de fonctionnement annuels n'est pas non plus à inscrire dans les incidences financières du concordat. Il en est de même pour le projet de construction d'un établissement EAP par le canton de Fribourg (15 millions/40 places). Cette mesure judiciaire fait partie actuellement du droit cantonal mais a été introduite dans la législation fédérale (art. 75 al. 2 et 58 al. 1 LFCP). La Conférence considère que ces deux projets font partie de la planification concordataire et en a reconnu le bien-fondé le 29 septembre 2005.
- d) Dès le 1^{er} janvier 2007, les prix de pension pour les établissements pénitentiaires concordataires seront augmentés de 5%¹⁵ chaque année, pendant 4 ans. En tenant compte du nombre des journées de détention actuel (2004 : 224'353 pour l'exécution concordataire) et de l'adaptation du prix de pension dès 2007, sans prendre en compte une hypothétique diminution du nombre de journées de détention, on doit compter avec une augmentation des dépenses brutes de 2 millions/an pour les autorités concordataires. Cette dépense supplémentaire n'est pas la conséquence du concordat.
- e) Le remplacement du système du pécule (art. 376 CP) par celui d'une rémunération (art. 83 et 90 LFCP) dans le nouveau code pénal suisse entraînera vraisemblablement une augmentation sensible des dépenses, à moins qu'il y ait une diminution des journées de détention. Il y aura lieu de modifier les normes actuelles¹⁶ (le législateur veut que la rémunération soit en rapport avec la prestation – cf. Note ad 6 p. 138 du Message ad Note 12). En tenant compte du nombre actuel des journées de détention (2004) et du pécule moyen qui doit être versé (fr. 22.-/jour, sous déduction d'une participation de la personne détenue qu'elle verse à l'autorité de placement pour les frais d'exécution) -, on doit compter avec un million de dépenses supplémentaires par an, pour les autorités concordataires, augmentation qui n'est, elle non plus, pas la conséquence du présent concordat.

Sur la base des éléments précités qui ne pourront être affinés que par la suite seulement, la Conférence est de l'avis que, s'il y aura des incidences financières pour les cantons partenaires, elles seront dues aux modifications importantes de la législation fédérale (LFCP) et non pas au présent concordat. Les études tendant à chiffrer les incidences financières de la LFCP et du concordat doivent néanmoins se poursuivre mais n'ont pas été considérées, à une exception près, et pendant un certain temps, comme une condition d'adoption du concordat. Ces incidences sont en relation avec les travaux législatifs des différents cantons partenaires - qui n'avancent pas tous au même rythme, ni dans des conditions identiques - et de ceux des Chambres fédérales.

La Conférence a considéré que le fait d'être en l'état dans l'impossibilité matérielle de fournir une appréciation plus précise des incidences financières découlant directement de la mise en œuvre du droit fédéral ne devait pas avoir pour conséquence de renvoyer la décision sur l'adoption du projet de concordat. En plus, un important travail d'adaptation ou d'établissement des actes du concordat doit encore être fait par la suite. Enfin, le concordat devra en principe avoir été adopté par les cantons au moment de l'entrée en vigueur du code pénal suisse révisé.

¹⁵ Décision B-2/14 du 24 mars 2005 de la Conférence (cf. Note ad 4).

¹⁶ Décision E-3/2 du 16 octobre 1998 de la Conférence concernant les principes relatifs au pécule dans les établissements concordataires.

Le présent concordat comprend les chapitres et subdivisions qui suivent :

Chapitre premier Champ d'application (art. 1)

- Principes (art. 1)

Chapitre II Organes du concordat (art. 2 à 10)

- Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures (art. 2 et 3)
- Attributions (art. 4)
- Organisation (art. 5)
- Secrétariat de la Conférence (art. 6)
- Commission concordataire (art. 7)
- Attributions (art. 8)
- Commission de probation (art. 9)
- Attributions (art. 10)

Chapitre III Etablissements concordataires (art. 11 à 13)

- Engagement des cantons (art. 11)
- Exigences pour les établissements (art. 12)
- Séparation des sexes (art. 13)

Chapitre IV Placement et admission des personnes détenues (art. 14 à 16)

- Placement (art. 14)
- Admission (art. 15)
- Procédure (art. 16)

Chapitre V Exécution des peines et mesures dans les établissements concordataires (art. 17 à 29)

- Compétences (art. 17)
- Plan d'exécution de la peine et de la mesure (art. 18)
- Statut des personnes détenues (art. 19)
- Visite des établissements (art. 20)
- Rapports et préavis (art. 21)
- Assistance (art. 22)
- Travail, formation et perfectionnement (art. 23)
- Frais médicaux (art. 24)
- Frais dentaires (art. 25)
- Placement thérapeutique institutionnel (art. 26)
- Risques d'accident professionnel et non professionnel et de maladie professionnelle (art. 27)
- Prix de pension (art. 28)
- Rémunération, indemnité et participation aux frais d'exécution (art. 29)

Chapitre VI Adhésion partielle du canton du Tessin (art. 30 et 31)

- Placement des personnes détenues dans les cantons partenaires par les autorités tessinoises (art. 30)
- Placement des personnes détenues dans le canton du Tessin par les autorités des cantons romands (art. 31)

Chapitre VII Dispositions finales et transitoires (art. 32 à 37)

- Contentieux concordataire (art. 32)
 - Contrôle parlementaire coordonné (art. 33)
 - Entrée en vigueur (art. 34)
 - Droit transitoire (art. 35)
 - Conventions contraires (art. 36)
 - Résiliation (art. 37)
-

CHAPITRE PREMIER

Champ d'application

Art. 1 Principes

Il y a lieu de préciser que par la concordatisation, la Conférence entend garantir une application uniforme des principes régissant les règles et les régimes de détention dans les cantons partenaires, alors que par l'harmonisation, la Conférence édicte des recommandations ou des directives à l'attention des cantons partenaires pour atteindre des standards minima. Dans certains domaines, elle opte pour des règlements qui ont une autre portée (cf. ch. 7 ci-avant, Systématique du projet, p. 4), en fonction des circonstances et des besoins qui peuvent évoluer dans le temps. Il appartiendra à la Conférence de définir la portée qu'elle voudra donner à ces directives ou à ces recommandations qui, suivant les cas, peuvent affecter la situation juridique des personnes. L'application de ces principes a d'ailleurs été concrétisée à l'occasion de la votation par le peuple et les cantons du 28 novembre 2004 sur la RPT. Enfin, compte tenu de la législation d'exécution qui est actuellement proposée (cf. Message du 7.9.2005), l'application uniforme des principes régissant les règles et les régimes de détention devra également s'effectuer au niveau des deux autres concordats pénitentiaires dans un but d'harmonisation de l'application des principes dans le respect des diversités régionales comme l'a relevé le Neunerausschuss lors de sa séance du 16 février 2006, en faisant référence au préambule de la Constitution fédérale.

Le champ d'application du présent concordat rappelle que ce dernier s'applique à l'exécution des jugements pénaux rendus par les différentes autorités judiciaires des cantons parties au concordat, le Tribunal fédéral et les tribunaux militaires, ainsi que les jugements que les autorités cantonales compétentes sont appelées à exécuter.

Au niveau international, pour qu'un jugement étranger puisse être exécuté dans un établissement en Suisse, il doit auparavant faire l'objet d'une procédure d'exequatur régie à l'art. 94 de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale du 20 mars 1981 (EIMP, RS 351.1). Quant à l'utilisation d'établissements suisses par l'étranger, cette situation est réglée à l'art. 99 EIMP. Cette situation se présente lorsque les conditions d'une exequatur ne sont pas remplies et que la sanction privative de liberté infligée par un autre Etat à une personne qui n'est pas de nationalité suisse peut être exécutée en Suisse. Toutefois, le recours à des établissements suisses par un Etat étranger reste subordonné à l'autorisation de l'autorité compétente qui les dirige. Ces formalités sont réglées par l'art. 41 de l'Ordonnance sur l'entraide internationale en matière pénale du 24 février 1982 (OEIMP).

Il a été décidé d'élargir le champ d'application du concordat et de concordatiser l'exécution de toutes les peines privatives de liberté, de courtes et de longues durées, y compris de la semi-détention, de toutes les mesures thérapeutiques institutionnelles ainsi que de l'exécution anticipée de la peine ou de la mesure qui font partie du droit matériel au sens des articles 75 al. 2 et 58 al. 1 LFCP. Pour ces deux dernières, les compétences des autorités judiciaires sont réservées. Suivant les domaines, la Conférence fixe des normes dans des règlements ou au contraire propose des recommandations pour garder davantage de flexibilité et tenir compte des capacités et de certaines particularités des cantons. Ce concordat contient dès lors des innovations majeures et importantes. Par contre, après un examen approfondi qui a pris en compte les différents avantages et inconvénients, le champ d'application du concordat n'a finalement pas été étendu à la détention avant jugement, au sens de l'article 110 ch. 7 LFCP (articles 69 et 375 CP). En effet, l'unification de la procédure pénale fédérale qui interviendra à terme, pourrait donner ultérieurement aux cantons la possibilité de mettre sur pied et d'adopter un concordat en matière de procédure pénale;

une étude sera menée par la suite par la Commission concordataire qui fera des propositions à la Conférence en temps utile.

Al. 1 : Extension du champ d'application

Le champ d'application du concordat recouvre :

- a) l'exécution des différents types de peines privatives de liberté et, ce qui est nouveau, les courtes peines y compris la semi-détention et les journées séparées (art. 77b et 79 LFCP) ;
- b) l'exécution de l'ensemble des mesures thérapeutiques institutionnelles (art. 59, 60 et 61 LFCP), ce qui est partiellement nouveau ;
- c) l'exécution anticipée des peines privatives de liberté ou des mesures, (art. 75 et 58 LFCP) ce qui est nouveau, tout en réservant la compétence des autorités judiciaires ;
- d) l'exécution de toutes les formes dérogatoires (art. 80 LFCP) ;
- e) l'internement (internement et internement à vie) art. 64 LFCP et 123a Cst. féd..

Par contre, le champ d'application du concordat ne concerne pas :

- a) le travail d'intérêt général (art. 37 ss LFCP) ;
- b) les arrêts domiciliaires (AD/EM : Electronic Monitoring) qui ne figurent pas dans la LFCP ;
- c) les peines pécuniaires (art. 34 LFCP) ni les amendes (art. 106 LFCP).

La Conférence se préoccupe déjà de certaines questions qui concernent les courtes peines (cf. prix de pension : Décision B – 3/5 du 16 mars 2000 fixant un prix uniforme pour la journée de détention dans les maisons d'arrêt et de détention préventive des cantons de la Suisse romande et du Tessin). Il en est de même pour l'exécution de certaines mesures de sûreté privatives de liberté et des mesures ambulatoires (par ex. art. 43 ch. 1 al. 1 et art. 44, sauf ch. 6 CPS).

Il a paru justifié d'étendre le champ d'application du concordat, compte tenu du nouveau système du droit des sanctions et dans un but d'efficience – il appartient à la même autorité de s'occuper de l'exécution des sanctions privatives de liberté concordatisées ou non concordatisées. En plus, la solution proposée permettra de diminuer certaines différences dans les pratiques cantonales qui peuvent avoir des effets négatifs aujourd'hui plus qu'hier, au vu notamment de la mobilité des personnes et du principe de la proximité.

Pour tenir compte des capacités et des particularités cantonales, certaines exceptions seront autorisées par la Conférence pour le placement dans les établissements concordataires de personnes condamnées à des courtes peines. Les conditions en seront fixées dans un règlement :

- les courtes peines privatives de liberté (dont la durée devrait être en règle générale de six mois au moins – cf. exceptions : art. 41 LFCP et dont le nombre devrait d'ailleurs sensiblement diminuer), à subir, en principe, sous le régime de la semi-détention jusqu'à une année. En Suisse latine, la moyenne annuelle des condamnations à des peines privatives de liberté sans sursis de 1 jour à 6 mois qui sont prononcées est de l'ordre de 3'000, respectivement de 200 pour les peines de 6 mois à 1 année, soit 129'000 journées de détention en 2004 (101'000 en 2003) auxquelles il faut ajouter 284'000 journées de détention avant jugement (détention préventive) en 2004 (232'000 en 2003). Le nombre total de places à disposition est de ± 1'300. Contrairement à la situation actuelle, la semi-détention devrait prendre de l'importance et être exécutée pour des durées de peines jusqu'à une année; actuellement, ce régime représente 32'000 journées de détention en 2004. L'objectif du code pénal suisse modifié est en effet de supprimer, sauf exception (cf. art. 41 LFCP) l'exécution des peines privatives de liberté jusqu'à 6 mois¹⁷.

En ce qui concerne les courtes peines qui seront exécutées sous le régime de la semi-détention jusqu'à une année, sous réserve d'exceptions (art. 77b et 79 LFCP) et dont le nombre devrait sensiblement diminuer, il est aussi souhaitable d'en garantir une application uniforme, pour des raisons de légalité, tout en garantissant les règles de la proximité (logement et travail) pour des personnes condamnées qui se déplacent aujourd'hui beaucoup plus facilement. Dans le droit actuel, ces régimes facilités sont considérés comme des allègements alors que dans le droit futur, ce sera la règle. Depuis plusieurs années déjà, la Conférence s'occupe par exemple de la fixation d'un prix uniforme de pension dans les maisons d'arrêts sans pour autant que cette détention soit dans le champ d'application de l'actuel concordat. En plus, les autorités compétentes sont les mêmes, qu'elles se prononcent pour l'exécution des courtes ou des longues peines. Les principes de simplicité et de l'économie des moyens postulent l'amélioration décidée par la Conférence. Enfin, les

¹⁷ Cf. Note ad 5 (ch. 2.1.3. Le système des peines dans la nouvelle partie générale du CPS).

courtes peines pourront être exécutées dans des établissements ouverts ou fermés (art. 76 LFCP) selon le principe de la peine unique, ce qui n'est pas le cas actuellement. La solution proposée par le concordat permettra d'avoir des conditions d'exécution moins différentes entre les cantons et de fixer des standards minima, respectivement d'avoir un effet qualitatif indéniable supplémentaire, tout en permettant une certaine souplesse (cf. ad art. 14 al. 2 ci-après) ;

- actuellement, pour les peines subies en application du concordat (longues peines d'emprisonnement ou de réclusion, soit dès 6 mois), il y a une moyenne annuelle supérieure à 200'000 journées de détention, avec une tendance à une augmentation (2004: 225'000), pour un ensemble de places de 700. Cette distinction a été supprimée. La peine privative de liberté unique sera exécutée par la personne condamnée dans des établissements de genres différents en fonction des caractéristiques des condamnés (cf. art. 76 et ss LFCP) ;
- l'exécution anticipée des peines ou des mesures (art. 75 al. 2 et 58 al. 1 LFCP - EAP -), sous réserve de la compétence des autorités judiciaires. L'exécution anticipée de la peine ou de la mesure n'existe actuellement pas dans le code pénal suisse mais y est introduite par la révision de la partie générale; ce système est déjà pratiqué dans plusieurs cantons et son utilisation a augmenté en Suisse (2001 : 451 / 2004 : 591)¹⁸ (codes de procédure pénale cantonaux) et a démontré son utilité, la personne détenue pouvant le plus rapidement possible, à des conditions fixées, commencer par anticipation l'exécution de la sanction pénale, respectivement bénéficier des mesures de resocialisation qui peuvent être prodiguées dans un cadre plus adapté que dans les prisons pour la détention préventive ou avant jugement ;
- l'ensemble des mesures thérapeutiques institutionnelles, y compris l'internement (art. 59 et 64 LFCP) d'un auteur qui souffre d'un grave trouble mental. Ce système correspond dans une large mesure à l'actuel article 43 CPS et il tend à une amélioration de l'état psychique du délinquant et non à une simple stabilisation. Conformément à l'art. 59 al. 4 LFCP, la durée de la mesure ne doit pas en règle générale excéder cinq ans ; néanmoins, à certaines conditions, une prolongation peut être prononcée par l'autorité judiciaire.

Les expériences faites jusqu'à maintenant confirment qu'il y a un intérêt évident à ce que l'exécution des mesures thérapeutiques institutionnelles soit concordatisée, sans pour autant que les prises en charge à caractère médical le soient. Il faut souligner que le code pénal suisse modifié, dans les objectifs à atteindre, met un accent sur l'application de ces mesures thérapeutiques institutionnelles qui ont en particulier un but de traitement de la personne condamnée, plus soutenu que dans le droit actuel.

La solution retenue permettra de ne pas aboutir à la construction de nouveaux établissements concordataires; réserve est néanmoins faite pour l'établissement approprié au sens de l'article 43 ch. 1 al. 2 CP actuel qui fait défaut depuis de très nombreuses années. Le canton de Genève a très récemment confirmé qu'il réaliserait cet engagement concordataire en prévoyant la construction d'un établissement (Curabilis) pour lequel 60 places seraient mises à disposition pour ce type de délinquance. La concordatisation de l'exécution de ces mesures permettrait à la Conférence de fixer dans une norme concordataire des règles relatives aux admissions, au plan d'exécution de la mesure, à la rémunération, aux contacts avec l'extérieur (art. 90 LFCP) et au devoir d'information, sans pour autant que le domaine du traitement médical soit touché. Actuellement, ce sont très souvent les mêmes autorités qui sont compétentes pour l'application des mesures concordataires et non concordataires. En outre, l'exécution du traitement institutionnel a lieu dans un établissement psychiatrique approprié, dans un établissement d'exécution des mesures ou dans un établissement pénitentiaire, respectivement en section d'établissement d'exécution des mesures. Le nombre d'établissements privés qui existent actuellement semble suffisant et il y a une demande de prise en charge de la part de ces institutions. En plus, conformément à l'article 379 LFCP, les cantons peuvent confier à des exploitants privés l'exécution des mesures visées aux articles 59 à 61 et 63 LFCP ;

- des mesures prononçant un traitement des addictions (art. 60 LFCP), ceci dans un souci d'harmonisation pour permettre aux personnes concernées de bénéficier de standards de traitements dont les critères sont équivalents. Le législateur a défini un concept plus large et nouveau dans lequel il regroupe toutes les formes de dépendances pathologiques, y compris celles aux médicaments ;
- des mesures applicables aux jeunes adultes (art. 61 LFCP), comme actuellement. Le régime qu'il faudra appliquer sera assez proche du système de l'art. 100^{bis} CPS. Il convient néanmoins de

¹⁸ Office fédéral de la statistique (OFS), Droit et justice, statistiques des peines privatives de liberté, état au 10.08.2005.

préciser que l'effectif de ces condamnés en Suisse et en Suisse latine est très peu important depuis plusieurs années même si tout récemment plusieurs jugements prononçant de telles mesures ont été prononcés (8) - (pour la Suisse, 99 en 1984, 80 en 1989, 38 en 1990, 82 en 1993, 38 en 1999, 22 en 2003 et 25 en 2004)¹⁹ ;

- de l'internement au sens des articles 64, 64a et 64b LFCP. Le code modifié introduit une nouveauté importante par rapport à l'actuel internement des délinquants d'habitude et anormaux (art. 42 ch. 1 al. 1 et 43 ch. 1 al. 2 CPS). En effet, pour l'exécution de cette mesure, la peine privative de liberté précède l'internement, ce qui constitue une exception au principe de la primauté de l'exécution de la mesure sur la peine (art. 57 al. 2 LFCP). Le Conseil fédéral a transmis le message proposant la mise en œuvre de l'article 123a de la Constitution fédérale adoptée par le peuple et les cantons. Il y a lieu d'attendre le résultat des travaux des Chambres sur cet objet comme l'échéance du délai référendaire pour les modifications adoptées le 24 mars 2006²⁰.

Pour éviter d'éventuelles incertitudes, il a été décidé d'utiliser le terme de mesures thérapeutiques institutionnelles qui recouvre les notions du traitement des addictions (art. 60 LFCP) et des mesures applicables aux jeunes adultes (art. 61 LFCP); pour l'internement, le terme prend en compte l'internement ordinaire (art. 59 LFCP) et celui à vie (art. 64 LFCP).

Le TIG n'est pas une peine privative de liberté et les arrêts domiciliaires (AD/EM) ne sont pas cités au titre de peine dans la LFCP; leur exécution devant répondre au principe de la proximité, il a été décidé de les exclure du champ d'application du concordat. Il en est de même pour les peines pécuniaires (art. 34 LFCP) et les amendes ainsi que les procédures d'encaissement des amendes (art. 106 LFCP) pour les contraventions, étant donné que dans certains cantons, les décisions y relatives incombent au personnel de l'administration de la justice.

Quant aux mesures thérapeutiques ambulatoires, la pratique et les expériences faites jusqu'à ce jour confirment qu'il n'y a pas lieu de les concordatiser et qu'une recherche d'harmonisation serait aléatoire, au vu des organisations de santé assez différentes dans les cantons.

CHAPITRE II

Organes du concordat

Art. 2 Organes

La détermination classique des quatre organes retenue dans l'actuel concordat n'a pas été remise en cause. En effet, l'expérience et la pratique ont démontré qu'elle est bonne et qu'elle correspond à la sensibilité régionale latine. Ces règles d'organisation et de fonctionnement sont éprouvées depuis de nombreuses années. En outre, ce système a été repris récemment dans le concordat LMC de 1996 et dans le concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures dans les cantons romands (et partiellement du Tessin) qui a été transmis par les gouvernements cantonaux à leurs parlements respectifs pour adhésion (procédures d'adhésion des cantons en cours ou déjà réalisées : FR/NE/TI).

Let. a propositions de modifications rédactionnelles: "Conférence latine";

Let. c il a été tenu compte que ni les membres de la commission concordataire ni la personne représentant la commission romande des patronages, respectivement la commission de probation ne souhaitent modifier le nom de la commission concordataire ;

Let. d modification rédactionnelle compte tenu de la nouvelle terminologie utilisée dans le code pénal suisse modifié (Probation – Titre 5 de la LFCP).

Art. 3 Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures: composition

Modification rédactionnelle, compte tenu de la proposition faite à l'art. 2 ci-avant.

¹⁹ Cf. Note ad 8.

²⁰ Message 05.000 du 29 juin 2005 relatif à la modification du code pénal suisse dans sa version du 13 décembre 2002 et du code pénal militaire dans sa version du 21 mars 2003.

En plus, il a été jugé opportun de citer d'abord la composition de la Conférence et par la suite seulement d'exposer les attributions et l'organisation de cette autorité (cf. art. 3, 4 et 5 ci-après).

Art. 4 Attributions

Il est proposé de compléter la liste des attributions comme suit :

Let. a reprend l'art. 4 al. 4 de l'actuel concordat ;

Let. b cette disposition est identique à celle de l'actuel art. 4 al. 2. Précision est donnée que les règlements d'application du concordat sont adoptés à l'unanimité des membres de la Conférence²¹ ;

Let. c complètement de cette disposition au vu de l'élargissement du champ d'application, tout en précisant qu'outre les directives, il peut également s'agir de recommandations; ce sont des ordonnances administratives qui sont contraignantes lorsqu'elles ont des effets sur l'administré²². Ces directives, respectivement ces recommandations ne doivent néanmoins pas avoir pour objectif de porter préjudice aux cantons qui ont pris des dispositions qui sont en-dessus des standards minimaux.

Let. d la Conférence est au bénéfice aujourd'hui déjà et depuis plus de vingt ans d'une compétence générale pour édicter des règlements, des décisions ou des directives, respectivement des recommandations ;

Let. e la Conférence peut proposer la création de structures qui peuvent être comprises aussi comme des établissements ou des sections d'établissements. En plus, il est rappelé qu'il existe des possibilités de confier la gestion de certains établissements à des exploitants privés, à des conditions déterminées (art. 379 et 384 CP / 379 LFCP) ;

Let. h il a été précisé qu'il appartient à la Conférence d'entretenir des relations avec la Confédération, les deux autres concordats pénitentiaires et les cantons non partenaires ;

Let. i s'agissant des organes institutionnels, on pense par exemple à des Conférences gouvernementales au plan national ou régional ou à des Conférences spécialisées (CdC, CCDJP, CGSO, CDS, CRASS, etc.), au Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire. Il appartient également à la Conférence d'assurer les relations nécessaires, en particulier avec les médias ; ces relations sont assurées dans la mesure où il s'agit d'une question spécifiquement concordataire. Il va de soi que cette disposition ne limite en aucun cas l'autonomie reconnue des cantons en matière de communication et d'information ;

Let. j des dispositions relatives à l'encouragement de la formation professionnelle et de perfectionnement existent déjà dans l'actuel concordat (art. 4 al. 9). Néanmoins, au vu des nouvelles dispositions de l'art. 377 al. 5 LFCP, de l'interprétation qui en a été faite et des lignes directrices adoptées en 2004 par les trois concordats pénitentiaires, il se justifie de préciser que la formation professionnelle et le perfectionnement ne concernent pas que le personnel des établissements, mais aussi le personnel impliqué dans l'exécution des sanctions pénales, le personnel de probation, celui des autorités de placement, y compris les intervenants extérieurs tels que par exemple, les professionnels de la santé. Il y a lieu de relever que le Neunerausschuss et la commission concordataire ont proposé qu'une disposition légale topique relative à cette question de la formation soit introduite dans les législations cantonales. Enfin, le personnel des professionnels de la santé et médico-soignant a des impératifs de formations spécifiques, dispensées par ses spécialistes ;

Let. k il a été décidé que le concordat n'énumère plus la liste des établissements. Il y a lieu de préciser, de manière explicite, que c'est la Conférence qui adopte cette liste en édictant un règlement.

Le niveau normatif du concordat et l'évolution intervenue et à laquelle on peut s'attendre font que l'on ne peut faire figurer ni les types ni la liste ni l'affectation des établissements dans le concordat, comme c'est le cas actuellement (art. 12 et 13). La Conférence établira dans un règlement une liste nominale comportant la typologie des établissements. Elle est dès lors citée dans le présent commentaire, pour mémoire. Elle devra être adaptée en fonction de l'évolution et des circonstances.

²¹ Cf. Note ad 4.

²² Commentaire précité ch. 7 Systématique du projet p.4.

Pour tenir compte des modifications de la composition de la population carcérale et des progrès faits en matière d'assistance aux personnes détenues, le code pénal suisse modifié a prévu une structure des établissements beaucoup plus simple que celle du droit en vigueur. Les cantons sont tenus, conformément à l'art. 76 LFCP, en relation avec l'art. 377 LFCP, d'exploiter uniquement deux types d'établissements pour l'exécution des peines privatives de liberté, à savoir des établissements ouverts et des établissements fermés. Les cantons peuvent prévoir, dans un souci de souplesse, des sections fermées dans les établissements ouverts et vice-versa (art. 76 al. 2 LFCP). Il en est de même pour des sections d'établissements spéciaux, notamment pour les femmes, ainsi que pour certains groupes de personnes détenues en fonction de leur âge, de la durée de la peine, des besoins en soins ou en formation²³.

La liste des types d'établissements ou de sections d'établissements à prévoir et à réaffecter est proposée en fonction de l'ordre des dispositions légales : établissements ouverts avec section fermée, établissements fermés avec section ouverte, établissements ou sections pour les courtes peines privatives de liberté fermes (art. 41 LFCP) et / ou pour la semi-détention (art. 77b LFCP), établissements ou sections pour l'exécution des mesures thérapeutiques institutionnelles et le traitement des addictions (art. 59 et 60 LFCP), établissements ou sections pour l'internement des délinquants dangereux souffrant d'une maladie mentale (art. 59 al. 3 LFCP), établissements ou sections pour l'internement (art. 64 LFCP) et enfin établissements ou sections pour les jeunes adultes (art. 61 LFCP). Il n'a pas été prévu de réaliser un établissement pour l'internement à vie. En effet, la Conférence a proposé au DFJP si le besoin s'en fait sentir qu' un seul établissement de ce type soit construit en Suisse et dont les frais d'investissements et de fonctionnement devront être répartis entre les trois concordats pénitentiaires, ce dans le cadre de la collaboration interconcordataire qui existe d'ailleurs déjà, par exemple pour l'exécution de peines ou de mesures pour les personnes dangereuses condamnées, pour les femmes détenues ou pour la formation du personnel.

Ce règlement devra prévoir les établissements ou sections d'établissements ci-après pour :

- l'exécution en milieu ouvert qui est considérée comme la forme normale, l'exécution en milieu fermé comme l'exception (cf. Message du Conseil fédéral, ch. 214.22, p. 132) ; cela étant, les établissements à caractère ouvert pourront avoir des sections fermées et vice-versa. Il faut néanmoins rappeler que les composantes de la population carcérale se sont modifiées sensiblement depuis que le projet de révision a été élaboré et accepté. On se trouve en effet confronté à davantage d'inconnus et de risques avec des personnes détenues qui sont par exemple sans attache avec notre pays ; plus d'un tiers des étrangers en détention ont un lieu de résidence à l'étranger ou inconnu²⁴ ;
- l'exécution des mesures des articles 59 et 60 LFCP. L'établissement «La Pâquerette», à Genève (dans la prison de Champ-Dollon) n'est actuellement pas un établissement concordataire mais les autorités de placement du concordat placent des personnes détenues dans cette section qui pourrait le devenir. Suivant les décisions que les autorités genevoises seraient appelées à prendre, la Conférence pourrait considérer cet établissement comme approprié à l'exécution de ces mesures. De plus, d'autres établissements pourraient être désignés pour le traitement des addictions. Cette question devra être examinée en collaboration avec les autorités de santé publique ;
- le traitement des troubles mentaux dans un établissement psychiatrique fermé ou une section fermée dans un établissement d'exécution des peines (art. 59 al. 3 LFCP). Cet établissement pourra accueillir et prendre en charge des personnes ayant fait l'objet d'une mesure thérapeutique institutionnelle pour assurer le traitement des troubles mentaux au sens de l'article 59 LFCP, celles pour lesquelles une mesure d'internement en application de l'article 64 al. 1 LFCP aura été prononcée ainsi que celles en transfert temporaire qui sont l'objet d'un article 64 al. 1^{er} LFCP. Depuis de nombreuses années, cet établissement approprié fait défaut. La volonté est maintenant manifeste de le réaliser. En effet, le Conseil d'Etat genevois a récemment transmis au Grand Conseil un projet de loi pour l'ouverture d'un crédit d'étude pour la construction de cet établissement (Projet Curabilis - 60 places -) qui sera intégré dans la réalisation d'un complexe pénitentiaire comportant d'autres réalisations ;
- l'exécution de l'internement de sécurité (art. 64 al. 4 LFCP), la Conférence s'étant déterminée pour la réalisation, si nécessaire, d'un seul établissement en Suisse, à prévoir dans un cadre interconcordataire ;

²³ Cf. Message du Conseil fédéral 98.038 du 21 septembre 1998 concernant la modification du code pénal suisse, ch. 214.22 p. 132 et art. 76, 77 et 80 LFCP.

²⁴ Cf. OFS, Droit de justice, statistiques des peines privatives de liberté, état au 10.08.2005.

- l'exécution des mesures appliquées comme aujourd'hui aux jeunes adultes. Cet établissement doit être séparé des autres établissements. Sur la base des données fournies par l'Office fédéral de la statistique, on constate que seules peu de mesures d'internement en application de l'art. 100^{bis} CPS sont prononcées par les autorités judiciaires compétentes, respectivement très peu en Suisse latine. Actuellement, et contre toutes attentes, quelques mesures d'internement viennent d'être prononcées (8) ;
- en application du principe de proximité, pour ce type de régime d'exécution (régime actuel de fin de peine : section ouverte / régime de transition / semi-liberté), il y a lieu de prévoir des établissements ou des sections d'établissements situés à proximité ou dans un centre urbain ;
- l'exécution des formes d'exécution dérogatoires dérogeant aux formes ordinaires d'exécution (art. 77 à 77b et 79 LFCP) pour les personnes détenues ayant des problèmes de santé physique ou mentale²⁵. Il en est de même des femmes détenues pendant leur grossesse, lors de l'accouchement et immédiatement après celui-ci, mais aussi pour leur permettre de vivre avec leurs enfants en bas âge. Il conviendra de trouver des solutions particulièrement souples de cas en cas, comme c'est déjà le cas actuellement²⁶.

Par rapport au "parc pénitentiaire de l'actuel concordat" (cf. art. 12 et 13 du concordat), on peut constater pour le moment, mais avec des réserves et de la prudence, qu'il y a une tendance à une augmentation globale (journées de détention concordataire en 2001: 217'000 / 2002: 200'000 / 2003: 213'000 / 2004: environ 225'000). Il n'est par contre pas possible d'évaluer avec précision l'évolution de la délinquance et les pratiques qu'auront les autorités judiciaires. Compte tenu de ce qui précède, on dispose des établissements à prévoir selon le code pénal suisse modifié. Cette évaluation est néanmoins faite sous réserve de la réalisation ces prochaines années de l'établissement approprié au sens de l'art. 43 ch. 1 al. 2 CPS pour le canton de Genève, de l'établissement ou de la section psychiatrique fermée (art. 59 al. 3 LFCP) et de l'établissement pour l'internement à vie. Par contre, compte tenu de la concordatisation de l'exécution anticipée de peine ou de mesure (cf. art. 1 let. b du concordat), des places supplémentaires pour l'exécution anticipée de peine ou de mesure doivent être créées (projet présenté par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg au concordat en août 2005 - cf. ci-avant pt 8 let. c p. 7 -), au vu de l'accroissement du nombre de journées de détention avant jugement qui pourront ou peuvent déjà être effectuées en exécution des peines ou des mesures. Précision est donnée qu'en l'état, la Conférence dispose de certains moyens pour évaluer la situation actuelle et future des établissements et de leurs capacités, mais les données ne sont pas complètes. Cette analyse complexe et importante ne peut être réalisée dans sa globalité ni par les cantons ni par la Confédération qui n'ont ni pour le moment, ni dans un avenir proche des moyens suffisants, notamment en infrastructures et en ressources humaines. On doit donc effectuer des évaluations avec prudence, en se rappelant que dans ce domaine en particulier les autorités sont confrontées à des fluctuations inattendues et imprévisibles (en Suisse, le nombre de journées de détention a augmenté de 1985 à 1994 : de 1'585'674 à 1'840'876, pour diminuer de 1995 à 1997: 1'770'251 et pour augmenter depuis lors, passant en 2003 de 1'932'087 à plus de 2'100'000 en 2004; cette situation se retrouve également dans d'autres pays).

Il faudra en plus réaffecter un certain nombre d'établissements en fonction des exigences légales²⁷ et surtout des besoins, compte tenu en outre de la nouvelle situation que l'on aura avec les nouvelles dispositions sur le sursis, le sursis partiel et l'exécution des peines jusqu'à 6 mois. Une évaluation doit être effectuée par chaque canton pour cette analyse qui concerne les établissements actuels et les besoins à prévoir également en matière de personnel, eu égard aux nouvelles dispositions. Cette étude doit déboucher sur des évaluations des coûts, des réaffectations à prévoir et des réaménagements à considérer, en tenant compte des prisons dans lesquelles sont actuellement purgées les courtes peines (cf. à ce sujet, remarques ci-avant, art. 1). Le Conseil fédéral lui-même reconnaît que les conséquences directes en termes de finances et de personnel sont difficiles à évaluer²⁸.

Art. 5 Organisation

Al. 3 Il y a lieu de tenir compte de la pratique. Eu égard au fait que les élections interviennent à des périodes différentes et que la durée des législatures n'est pas identique dans tous les cantons latins, il n'est pas opportun de fixer des règles d'organisation trop strictes. En plus, la durée des

²⁵ Décision de la Conférence n° E-8/1 concernant l'exécution des peines et mesures infligées aux malades, infirmes et personnes âgées, du 27 octobre 2003.

²⁶ Cf. art. 75 LFCP et Message du Conseil fédéral 98.038 ad Note 10, ch. 214.2, p. 130 ss.

²⁷ Cf. idem Note 16.

²⁸ Cf. Note ad 3: ch. 3.2. Conséquences pour les cantons et les communes.

mandats pour la présidence et la vice-présidence est en principe de quelques années. Enfin, chaque canton a vu son représentant à la Conférence présider cette dernière, un tournus étant organisé dans les faits.

Art. 6 Secrétariat de la Conférence

- AI. 1** Le Secrétariat de la Conférence est le même que celui d'autres concordats adoptés en Suisse latine (par ex. celui relatif à la détention pénale des personnes mineures du 24 mars 2005), ceci dans un but d'économie de moyens (profiter d'une structure existante), de spécialisation des personnes en charge de la problématique de la privation de liberté et des synergies évidentes.
- AI. 2** Il convient de tenir compte des activités de coordination et de conduite de projets en relation par exemple avec les concordats et les autres organes institutionnels.
- AI. 3** Il est proposé que le Secrétariat de la Conférence mette sur pied un système de diffusion et de publication, ainsi que de traduction des actes et des décisions de la Conférence. En effet, il y a lieu de s'adapter aux nouvelles règles prévues dans la loi fédérale sur la transparence de l'administration (message du Conseil fédéral du 12 février 2003 – FF 2003 1807). D'autre part, en application des dispositions qui sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2005 (LF du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale : FF 2004 2919), les conventions intercantionales ne sont publiées ni dans le RO ni dans le RS. La Conférence doit donc prévoir un système. Enfin, un site Internet a été élaboré et développé ; il permettra sous peu de consulter notamment les actes de la Conférence.
- AI. 4** Il correspond à l'actuel alinéa 2.
- AI. 5** La personne qui assume cette fonction est également secrétaire d'autres conférences, par exemple celle de la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP).

Art. 7 Commission concordataire

- AI. 1** L'expérience de ces nombreuses années a confirmé que la solution est bonne, deux membres par canton sont désignés par leur chef de département. Ceci permet d'avoir s'il y a lieu une personne représentant les autorités pénitentiaires, en principe de placement, une autre, représentant des directeurs d'établissement et une personne représentant la probation. Compte tenu des attributions dévolues à cette commission, on a souvent constaté qu'il est important de constituer des groupes de travail pour étudier certains points délicats. Il est donc pour le moins utile que la commission soit représentative des différents milieux concernés, même s'il est important que l'effectif de la commission concordataire ne soit pas trop grand.
- AI. 3** Modification rédactionnelle (cf. remarque ad art. 2 let. d, ci-avant). De plus, la pratique a démontré que le système actuel fonctionne bien depuis de nombreuses années. Néanmoins, la commission concordataire souhaite que la collaboration nécessaire avec les représentants des services de probation s'intensifie pour permettre de meilleurs échanges, eu égard aussi au rôle plus important qu'aura la probation.
- AI. 4** Il a été décidé que la commission fixe son mode de procéder et son organisation dans une décision que la Conférence approuvera (vote, récusation, confidentialité, secret de fonction, etc).

Art. 8 Attributions

Modifications rédactionnelles qui soulignent le rôle incitatif que poursuit cette commission, organe à caractère technique de la Conférence.

Art. 9 Commission de probation

Adaptation rédactionnelle du titre de l'article, compte tenu de la nouvelle terminologie utilisée par le code pénal suisse modifié (art. 93 LFCP). Cette proposition a été faite en accord avec la commission romande des patronages, dont un membre assiste aux séances de la Commission concordataire.

- AI. 3** Il y a lieu de se référer aux remarques faites sous art. 7 al. 4 ci-avant.

Art. 10 Attributions

Adaptations rédactionnelles et utile rappel relatif au transfert de l'exécution d'un jugement.

CHAPITRE III

Etablissements concordataires

Art. 11 Engagement des cantons

AI. 1 Il est rappelé que les cantons sont d'accord de s'engager à mettre à disposition des autres cantons ayant adhéré au concordat leurs établissements et le personnel, mais sous réserve de l'octroi des crédits nécessaires pour l'exécution en commun des sanctions pénales. Ces exigences sont fixées aux cantons en application de l'art. 377 LFCP, qui se sont engagés à mieux collaborer encore pour garantir une exécution uniforme des sanctions pénales. Même si les décisions prises en l'occurrence par les concordats pénitentiaires sont contraignantes, ils n'ont en revanche pas le pouvoir d'imposer leurs décisions en cas de refus d'un canton ou de rejet populaire des crédits correspondants²⁹. En cas de difficultés, il appartiendrait à la Confédération d'édicter des prescriptions en application de l'article 123 al. 2 de la Constitution fédérale modifié le 28 novembre 2004.

AI. 2 Dans le concordat actuel, cet engagement est fixé à l'article 31. Il a paru plus logique de le faire figurer dans ce nouvel article 11.

Art. 12 Exigences pour les établissements

Dans une certaine mesure, en s'inspirant et tenant compte des normes et recommandations ainsi que de la jurisprudence internationales et en particulier européenne (par ex. la CEDH et les différentes conventions et recommandations), un catalogue de recommandations existe déjà en la matière en Suisse. En effet, depuis 2000, des exigences minimales pour l'exécution des sanctions pénales pour les peines supérieures à 3 mois ont été établies sous forme de directives à caractère interne au niveau suisse par la Conférence regroupant les directeurs des établissements à caractère ouvert, semi-ouvert et fermé. La Commission concordataire avait adopté ces directives et avait prévu de les soumettre à la Conférence, en temps opportun, soit au moment des adaptations à prévoir en application de la LFCP. Il appartiendra dès lors à la Conférence d'actualiser ces normes et celles déjà existantes ou de les préciser, (par exemple pour le travail)³⁰, de décider de la portée qu'elle voudra leur donner (en principe, des recommandations). Ces règles concernent notamment la sécurité, l'encadrement, l'assistance, la formation et le travail. Enfin, il y a lieu de se référer également aux dispositions du droit international, en particulier par exemple aux règles minima pour le traitement des personnes détenues des Nations Unies et aux Règles pénitentiaires européennes. Les Etats membres du Conseil de l'Europe mettent à jour leurs normes, eu égard aux changements sociaux importants qui influencent le domaine pénal³¹.

Art. 13 Séparation des sexes

AI. 1 La séparation obligatoire entre les personnes détenues des deux sexes pour l'exécution des peines (art. 46 ch. 1 CPS) sera supprimée (art. 75 al. 5 LFCP et Délibérations du Conseil national du 7.06.2001), le soin étant laissé aux cantons de la prévoir. En ce qui concerne les peines privatives de liberté, la solution retenue consiste à maintenir la séparation des sexes, tout en précisant qu'il semble raisonnable d'autoriser des sections distinctes pour les hommes et pour les femmes, mais dans le même établissement.

AI. 2 Pour l'exécution de certaines mesures (par ex. l'actuel art. 44 CPS) et pour les formes d'exécution dérogatoires, la séparation n'est déjà plus imposée depuis longtemps. Il y a dès lors lieu de ne pas modifier le système (la mixité est autorisée, par exemple à la Fondation « Le Levant » à

²⁹ RPT, Rapport final du DFF et de la CdC du 24 septembre 2004 ch. 4.2.1.1.1. p. 27.

³⁰ Cf. par ex. Décision E-1/1 (soins dentaires); E-3/2 (principes relatifs au pécule et au travail); E-4/1 (utilisation de l'argent).

³¹ Cf. par ex. Rec. R (89) 12 sur l'éducation en prison; Rec. R (93) 6 concernant les aspects pénitentiaires et criminologiques du contrôle des maladies transmissibles et notamment du sida, et les problèmes connexes de santé en prison; Rec. R (97) 12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et des mesures; Rec. R (98) 7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire; Rec. R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale; Rec. R (2003) 22 concernant la libération conditionnelle; Rec. R (2003) 23 concernant la gestion par des administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée; Rec (2006) 2 du 11 janvier 2006 abrogeant la Rec. R (87) 3 sur les Règles pénitentiaires européennes.

Lausanne). Pour l'exécution des courtes peines et du régime facilité de la semi-détention, des exceptions pourront être prévues, notamment eu égard à des questions d'économie. Il appartiendra à la Conférence de prévoir un cadre pour appliquer ce système différencié.

CHAPITRE IV

Placement et admission des personnes détenues

Titre du chapitre : modification rédactionnelle

Art. 14 Placement

AI. 1 Modifications rédactionnelles

AI 2 En plus, pour tenir compte du principe de la proximité (eu égard à la plus grande mobilité des personnes, notamment domicile, lieu de travail des personnes condamnées et de la situation économique,) des particularités de certains cantons et de leurs possibilités, il a été décidé que des exceptions doivent être prévues pour le placement de personnes condamnées à de courtes peines ; ces règles seront fixées par la Conférence dans un règlement (décisions prises à l'unanimité des membres).

AI. 3 L'expérience a démontré que d'autres motifs que ceux liés à la sécurité ou à la discipline peuvent justifier un transfert. On doit en effet penser par exemple à l'application du plan d'exécution de peine ou de mesure (art. 75 et 90 al. 2 LFCP), à l'effectif des personnes détenues, à des enquêtes pour lesquelles les autorités judiciaires ont certains intérêts et enfin à la collaboration intercantonale extra-concordataire qui peut être appelée à se développer (cf. art. 372 al. 3 et 378 al. 2 LFCP). Il appartiendra à la Conférence de fixer la liste des circonstances particulières dans un règlement, pour garantir aux cantons de bénéficier d'une certaine souplesse.

Art. 15 Admission

AI. 1 Modification rédactionnelle. En plus, les cantons doivent prévoir des procédures d'admission simples pour le placement de personnes détenues en provenance d'autres cantons (p. ex. pour l'Unité carcérale psychiatrique à Genève), en adaptant en conséquence leurs législations ou leurs réglementations.

AI. 2 La modification rédactionnelle tient compte des nouvelles dispositions des art. 51 al. 1 et 75 al. 2 LFCP.

Il a été décidé de supprimer l'article 16 de l'actuel concordat « détention préventive de jeunes adultes », au vu des dispositions de l'article 15 al. 2 du présent concordat, ce d'autant plus que les mesures de l'art. 100^{bis} CPS, respectivement 61 LFCP, ne sont pas prononcées très souvent.

Art. 16 Procédure

AI. 1 Actuellement, il incombe aux autorités en principe administratives désignées par le canton auquel incombe l'exécution du jugement ou de la décision (le canton de jugement, selon le texte actuel qui n'est dès lors pas modifié) de procéder au placement, au transfert ou à la libération (sortie) d'une personne condamnée d'un établissement; il peut s'agir d'un service, d'un office ou du service du médecin cantonal.

Le code pénal suisse modifié adapte le système en ce sens que d'autres autorités, qui seront désignées par le canton, seront susceptibles de se prononcer en matière de placement (autorités judiciaire, administrative ou pénale – juge, office ou tribunal d'application des peines – projets VD/VS/NE/GE).

Pour les établissements à visée thérapeutique, le médecin de l'établissement ne devrait pas intervenir au moment du placement de la personne soignée mais seulement en cours d'exécution ou de traitement ; il incombe au canton de jugement ou de celui dont la personne détenue dépend de prendre la décision. Rappel est néanmoins fait que pour être en conformité avec la jurisprudence de la CEDH, la privation de liberté à des fins thérapeutiques n'est conforme aux

principes des droits humains que si les modalités de la détention correspondent aux buts thérapeutiques visés.

L'institutionnalisation d'un juge d'application des peines et des mesures (JAP) ou d'un tribunal d'application des sanctions pénales n'est pas imposée par le code pénal modifié. Cette solution, qui est étudiée et retenue dans plusieurs cantons partenaires et que la CLDJP soutient depuis 2003 déjà, comporte des avantages. Il ne se justifie cependant pas de prévoir un JAP ou un office des juges d'application des peines au niveau concordataire, ceci eu égard aux compétences cantonales en matière d'organisation judiciaire.

Modifications rédactionnelles

- AI. 2** Il est tenu compte de l'obligation légale faite au juge de ne se prononcer qu'après avoir obtenu l'avis d'un expert, d'une commission spécialisée ou des autorités judiciaires pour l'exécution anticipée de peine ou de mesure (art. 62d et 64b LCFP). Ces avis seront dès lors joints au jugement, à l'intention des autorités compétentes pour procéder au placement. Des compléments ou des modifications pourraient encore être apportés en fonction des dispositions qui seront votées et adoptées par les Chambres fédérales (application de l'article 123a de la Constitution fédérale).
- AI. 3** Modifications rédactionnelles tenant compte de la nouvelle situation législative concernant l'expertise et l'avis des commissions spécialisées (cf. également Commentaire ad al. 2 précité).
- AI. 4** Modification rédactionnelle
- AI. 5** Une disposition nouvelle qui sera à nouveau soumise aux Chambres fédérales (cf. Note ad 3, ci-avant) a été prévue pour les cas de transferts consécutifs à une modification de la condamnation après jugement qui pourraient intervenir plus souvent, en application du système plus large de changement de sanction (art. 65 LFCP). Ces nouvelles dispositions apportent des modifications bienvenues, mais qui sont en soi une modification d'un jugement exécutoire. Les législations cantonales devraient prévoir des dispositions pour préciser qui est chargé de communiquer au juge les motifs, les conditions et la procédure pour informer l'autorité judiciaire de l'éventualité d'un changement de sanction.

Le concordat ne propose ni la concordatisation des commissions spécialisées ni ne l'exclut. En effet, si l'on peut considérer qu'il y aurait un avantage à disposer de commissions spécialisées concordatisées, pour obtenir une certaine unité de doctrine et de la jurisprudence ainsi que pour des motifs organisationnels (il paraît plus facile sur le plan concordataire de constituer une seule commission avec des membres titulaires et des suppléants et d'avoir « une certaine réserve » en cas de récusation obligatoire ou requise). Néanmoins, on doit relever que le système auquel on peut penser entraînerait un certain nombre de difficultés non négligeables ; il conviendrait en effet de modifier les différentes législations cantonales d'application du code pénal suisse, ce qui pourrait poser divers problèmes. En plus, en considérant le nombre de cas à traiter par année, on peut admettre que cette commission ne devrait pas être occupée à plein temps. Il est dès lors décidé de ne pas prévoir ce système en l'état. Si besoin est, il pourrait être introduit par la Conférence, dans le cadre des recommandations qu'elle peut adresser aux cantons (cf. ad article 4 let. e ci-avant). On pourrait aussi ultérieurement imaginer la constitution d'un " pool " de personnes au bénéfice d'une expérience particulière et d'experts pouvant être appelés à siéger dans les différentes commissions cantonales ou à donner leur avis en cas de placement ou de transfert. Ces personnes pourraient être désignées par la Conférence. En tout état de cause, il y a lieu d'attendre les décisions que prendront les autorités fédérales.

CHAPITRE V

Exécution des peines et mesures dans les établissements concordataires

Art. 17 Compétences

- AI. 2** La let. b de cet alinéa tient compte de la nouvelle terminologie légale (art. 77a LFCP), de même que la let. e. Quant à la let. f, il est fait mention de la nouvelle possibilité offerte au juge de renoncer à faire exécuter une peine privative de liberté prononcée par un jugement supplémentaire et préalable à la libération conditionnelle ou définitive, dont la personne condamnée, au moment de sa libération, ignorait de bonne foi l'existence.

Al. 3 Le texte fait référence à l'art. 96 LFCP, qui prévoit que l'assistance sociale cantonale peut être assumée, pendant la période d'épreuve, par l'assistance de probation. Malgré les différences qui existent dans les missions de l'assistance de probation et de l'assistance sociale, il est néanmoins proposé d'octroyer la compétence pour ces deux types d'assistance à la même autorité du canton dans lequel la personne détenue se rendra après sa libération.

En outre, le présent texte supprime l'alinéa 4 réservant les dispositions du concordat concernant les frais d'exécution des peines et mesures³², au motif qu'une partie seulement des cantons concordataires y a adhéré.

Art. 18 Plan d'exécution de la peine et de la mesure

Al. 1 Les nouvelles dispositions légales (art. 75 al. 3 et 90 al. 2 LFCP) remplacent le système du régime progressif dont les décisions d'application incombent à l'autorité de placement à moins qu'elle ne les délègue par le plan d'exécution des peines ou des mesures. La Conférence en a fixé en son temps les grands axes³³. La planification de l'exécution de la sanction pénale privative de liberté doit rester de la compétence de l'autorité de placement qui prend contact, comme c'est déjà le cas, avec l'établissement, la direction de ce dernier étant consultée ; cette planification de l'exécution de la sanction pénale privative de liberté n'a rien à voir avec le programme de soins de la seule compétence des médecins oeuvrant dans l'établissement et qui est fixé selon les circonstances par un plan d'exécution de la peine, respectivement de traitement de la mesure.

Ce plan d'exécution de la sanction pénale (PES), s'inscrit dans l'obligation faite aux autorités d'exécution de mettre en place des processus de socialisation et de développer le comportement social de la personne détenue, dans la mesure du possible et par exemple en tenant compte de la durée du séjour et des besoins de protection de la collectivité publique. L'article 75 LFCP rappelle cette obligation, qui n'est d'ailleurs pas nouvelle : l'application des plans d'exécution de peine existe depuis plusieurs années déjà et s'effectue dans différents établissements pénitentiaires. On en trouve également mention dans la Recommandation du Conseil de l'Europe du 19 octobre 1992 relative aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté.

Le plan d'exécution, que le règlement de l'établissement doit prévoir (art. 75 al. 3 et 90 al. 2 LFCP) doit contenir des éléments dynamiques et incitatifs. Il est élaboré par l'établissement qui tiendra compte de différents éléments et sera établi à des conditions à fixer par notamment les directions d'établissements et les autorités de placement. Plusieurs intervenants seront concernés au moment de l'élaboration, de la mise en place et de l'actualisation des plans, à savoir par exemple, les autorités de placement, une éventuelle autorité judiciaire, les établissements, l'assistance de probation (mesure complémentaire à l'assistance sociale) et, il va de soi, la personne détenue, qui doit participer activement (art. 74 al. 4 LFCP), ainsi que son représentant légal, qui ne sera pas forcément un avocat.

Le code pénal suisse modifié n'innove pas en ce qui concerne le principe de la participation de la personne détenue ou d'autres tiers intervenants, mais confirme une pratique existante. En effet, le règlement de la Conférence concernant le régime progressif de l'exécution des peines et de l'internement des délinquants d'habitude rappelle déjà que la personne condamnée doit prendre une part aussi active que possible au processus l'amenant à sa libération (art. 1 al. 2 du R – 2 du 10 octobre 1988, abrogé par le R – 2/1 du 27 octobre 2003). Par contre, le plan d'exécution prévu aux articles 75 et 90 LFCP reconnaît, semble-t-il, un droit à la personne détenue à la participation, dont l'éventuelle violation pourrait entraîner des conséquences pour les autorités compétentes. Il appartiendra à la Conférence d'édicter des dispositions adéquates d'application.

Al. 2 Le présent concordat ne pose que les principes relatifs au plan d'exécution de la peine et de la mesure et laisse comme il se doit à la Conférence (cf. art. 4 ci-avant) le soin d'en fixer les conditions et les modalités d'application, de mise en place et d'actualisation, comme c'est le cas actuellement pour le régime progressif (cf. R – 2/1 précité). Actuellement, il s'agit d'un règlement, mais il a été décidé de n'établir pour le moment qu'une recommandation, pour laisser davantage de flexibilité aux cantons et de mieux tenir compte des possibilités des différents établissements.

Al. 3 Cette disposition permet de formuler une réserve expresse en faveur du droit cantonal pour ce qui est de la compétence, de la procédure et de la responsabilité en matière de plan d'exécution de la peine et de la mesure.

³² Concordat du 23 juin 1944 concernant les frais d'exécution des peines et autres mesures.

³³ Règlement R-2/1 du 27 octobre 2003 concernant le régime progressif de l'exécution des peines et de l'internement des délinquants d'habitude.

Art. 19 Statut des personnes détenues

Inchangé

Art. 20 Visite des établissements

Inchangé

Art. 21 Rapport et préavis

Al. 1 Adaptations rédactionnelles tenant compte de l'expérience. En plus, un complément est apporté en ce sens que le rapport doit également être adressé au canton siège de l'établissement pour assurer une meilleure information.

Al. 2 Adaptations rédactionnelles tenant compte notamment de la nouvelle disposition légale de l'art. 77a LFCP.

Art. 22 Assistance

Les modifications adoptées tiennent compte des nouvelles dispositions légales des art. 93 et 95 (assistance de probation), 96 (assistance sociale) LFCP et de l'assistance sociale en milieu pénitentiaire qui découle des articles 74 et 75 al. 1, 3 à 5 (assistance médicale, socio-thérapeutique, culturelle et spirituelle). Il appartient aux cantons d'organiser cette assistance. Précision est donnée que l'assistance de probation en milieu pénitentiaire constitue une extension de droit cantonal des missions dévolues à l'autorité de probation³⁴. Il appartient aux cantons, respectivement du siège de l'établissement d'organiser cette assistance sociale en milieu pénitentiaire, l'assistance de probation et l'assistance sociale continue. La LF du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS ; RS 851.1), n'est pas applicable (cf. Message du 17 novembre 1976 à l'appui d'une loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin, FF 1976 III 1238).

Art. 23 Travail, formation et perfectionnement

La formulation retenue tient compte en application des art. 81 et 82 LFCP d'exigences qui en soi ne sont pas nouvelles³⁵, à savoir le critère de développement du comportement social, inhérent aux principes de l'exécution, sur lesquels le législateur insiste à juste titre. De plus, si les besoins de travail (l'astreinte a été maintenue pour les peines mais pas pour les mesures – cf. art. 90 LFCP), de la formation et du perfectionnement doivent dépasser la seule occupation et l'organisation de cours professionnels et de perfectionnement et prévoir des possibilités raisonnables de formation. Il n'en demeure pas moins la réalité de la population carcérale, les capacités des établissements ainsi que la protection de la collectivité publique.

Le présent texte permet par exemple d'intensifier les possibilités de faire travailler les personnes détenues et de collaborer avec les services professionnels cantonaux ou régionaux pour mettre sur pied dans les établissements qui n'en disposent pas encore par exemple, un système qui permette de mieux suivre la situation professionnelle et les besoins de formation de la personne détenue. Ce système permettrait en outre d'établir des bilans de compétences et d'assurer un meilleur suivi du travail, de la formation et du perfectionnement.

Art. 24 Frais médicaux

Cet article est le premier des quatre articles (art. 24 à 27) qui remplacent l'article 25 de l'actuel concordat. Il a été entièrement remanié, au vu des dispositions légales récentes concernant en particulier l'assurance maladie et accidents obligatoire (LAMal et LAA, ainsi que leurs ordonnances d'application)³⁶. Le système et les principes appliqués depuis de nombreuses années non pas été modifiés étant donné qu'il donne satisfaction.

Le principe est maintenu selon lequel la personne détenue est soumise à la LAMal : al. 1 et 2 ; il appartient dès lors au canton de jugement pour la personne condamnée et à celui dont dépend la

³⁴ Cf. A. Baechtold (Strafvollzug) Bern 2005, dans CJS, Staempfli Verlag AG, Bern) p. 248 n° 42.

³⁵ Directive n° E-5 du 10 octobre 1988 concernant l'organisation des études, de la formation professionnelle et du perfectionnement des détenus.

³⁶ RS 832.10 LAMal et RS 832.20 LAA.

personne détenue (EAP) de s'en occuper. Le canton doit s'organiser et veiller à ce que la personne condamnée ou détenue est assurée ; ces obligations découlent de la LAMal.

Ceux qui ne sont pas soumis à la LAMal sont traités conformément aux alinéas 3 et 4, par ex. les NEM ; des dispositions d'application existent dans chaque législation cantonale. La notion de domicile est celle de la LAMal.

Des clauses subsidiaires sont prévues pour les prestations non couvertes (al. 5 et 6) et la Conférence édictera des règles d'application et des modalités pratiques.

Art. 25 Frais dentaires

La prise en charge des frais dentaires et la participation de l'Etat à ces frais est réglée par la Décision E-1/1 du 18 octobre 1996 de la Conférence. Elle pourra être reprise sans modification, de même que les dispositions relatives à la prise en charge par exemple des verres optiques qui sont déjà appliquées par analogie.

Art. 27 Risques d'accident professionnel et non professionnel et de maladie professionnelle

Al. 1 Les prestations minimales de l'assurance accident des personnes détenues sont déterminées dans la Directive E-2/1 du 18 octobre 1996 de la Conférence. Elle pourra être reprise sans modification.

Il y a lieu de rappeler que ces dispositions ne règlent ni les cas des personnes condamnées à un TIG ou à une alternative à une peine privative de liberté de courte durée.

Al. 2 Un rappel est expressément prévu pour l'employeur qui doit assurer la personne détenue lorsqu'il lui procure, contre rémunération, un emploi dans le cadre du travail externe (art. 77 LFCP), actuelle semi-liberté.

Art. 28 Prix de pension

Al. 1 Jusqu'à aujourd'hui, les autorités concordataires des trois concordats, respectivement la Conférence ont admis que les prix de pension pour l'exécution des jugements prononcés à l'encontre des adultes et des jeunes adultes devaient être fixés sans tenir compte de tous les éléments permettant d'avoir le coût réel de la détention, eu égard notamment à l'esprit de solidarité et d'entraide concordataire qui a justifié cette attitude. Aussi, ces prix de pension qui sont facturés ne correspondent pas au coût de la journée de détention : ils n'ont qu'une valeur d'étalon de mesure, seuls étant calculés en principe, les éléments suivants : les dépenses pour le personnel et les détenus, ainsi que les frais d'administration ; les frais d'entretien, d'investissements et d'amortissement des immeubles, de même que ceux d'utilisation et d'entretien des véhicules ne sont que partiellement pris en compte. Néanmoins, l'affectation des établissements, respectivement les particularités à prévoir (sécurité, équipements et encadrement spécifique) justifie une différence de prix entre certaines sections d'établissements (secteurs fermés, sécurité renforcée, quartier cellulaire, mesures d'éducation au travail)³⁷. Les prix de pension facturés en tiennent dès lors compte dans une certaine mesure. Les autorités politiques ont retenu la notion de « prix politique adapté par étapes », solution également appliquée dans les deux autres concordats et qu'aucun des gouvernements cantonaux n'a remis en cause dans le cadre de la présente consultation qui a eu lieu. Néanmoins, il est prévu pour fixer les prix de pension, de s'approcher du coût de la détention et de fixer à terme les prix de pension en conséquence de cette réalité.

La situation est par contre différente en ce qui concerne la fixation des prix pour la détention pénale des personnes mineures, le principe de la réalité du coût de la détention ayant été adopté en son temps et reporté avec les conséquences financières, dans les budgets cantonaux, depuis de nombreuses années (Convention intercantonale romande de 1976, remplacée par la " Convention relative aux institutions " du 2 février 1984, respectivement par celle adoptée par la CDAS le 13 décembre 2002 et soumise à la procédure d'adhésion auprès des cantons).

La CLDJP a mandaté il y a quelques années, la Commission concordataire romande pour définir le coût de la détention dans les établissements concordataires. Cette étude validée par la Conférence et fondée sur une comptabilité analytique a été appliquée aux Etablissements de la

³⁷ Art. 26 de l'actuel concordat et Décisions B-2/13 et B-2/14 de la Conférence des 27 octobre 2003 et 24 mars 2005 concernant la fixation du prix de pension dans les établissements concordataires et des frais à facturer pour l'application des alternatives aux peines privatives de liberté (EM).

plaine de l'Orbe, qui ont l'avantage de disposer de secteurs très différents quant à la sécurité et aux besoins d'encadrement, au titre d'établissement pilote. Les résultats ont été communiqués en juillet 2004 et la Commission concordataire les a analysés. Tous régimes confondus, le coût de la journée de détention était de 320 francs en 2001, de 353 francs en 2002 et de 351 francs en 2003, alors que le prix de pension moyen facturé est de 172 francs. Des études complémentaires ont été réalisées en parallèle dans les cantons de Neuchâtel et du Valais. Pour l'EEP de Bellevue à Gorgier, le coût est de 250 francs, alors que pour la Maison d'éducation au travail de Pramont, il est de 350 francs. Il se confirme dès lors que les prix facturés par la Conférence dans le concordat romand et du Tessin sont sensiblement inférieurs au coût réel et ne couvrent qu'environ la moitié de ce coût. Cette situation existe également dans les deux autres concordats, quand bien même les prix facturés sont supérieurs à ceux du concordat romand et du Tessin puisqu'ils prennent en compte environ le 85% du coût.

La Conférence est de l'avis que les critères qui permettent de fixer les prix de pension doivent continuer à être fixés dans un règlement. Il y aura lieu de tenir compte dans ce règlement des règles posées³⁸ par l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (Accord-cadre, ACI) adopté le 24 juin 2005 par la Conférence des Gouvernements cantonaux et qui sont soumis à ratification dans les cantons. Cet ACI entrera en vigueur dès que dix-huit cantons y auront adhéré ; il pourrait entrer en vigueur à partir de 2008. Aucune déclaration de force obligatoire générale ne sera liée à cette procédure³⁹.

Cela étant, le principe du "prix politique adapté par étapes" a été maintenu. Par décision du 24 mars 2005⁴⁰ communiquée aux gouvernements cantonaux, la Conférence a modifié les prix de pension dans les établissements concordataires et les frais à facturer pour l'application des alternatives aux peines privatives de liberté (EM). Ces prix n'avaient plus été modifiés depuis 2001. Les prix de pension actuels sont augmentés de 5% par an et pendant quatre ans, à partir du 1^{er} janvier 2007; par contre, les montants perçus pour l'exécution de l'EM n'ont pas été augmentés ni ceux des prix de pension pour la détention préventive ou avant jugement ou pour les arrêts. La Conférence a décidé qu'elle ne prendra une décision à ce sujet que sur la base d'une étude actuellement en cours.

AI. 2

let. d La Conférence fixera le montant de la participation de la personne détenue aux frais d'exécution (art. 380 al. 2 let. a LFCP). Il faut prendre en compte les coûts liés à l'exécution sous forme de semi-détention, de travail externe et de logement externe et au paiement des cotisations aux assurances sociales, à la formation continue et aux frais en cas de rapatriement ou de renvoi dans le pays d'origine, pour autant que l'on puisse l'exiger de la personne détenue.

Art. 29 Rémunération, indemnité et participation aux frais d'exécution

AI. 1 Le remplacement du système du pécule par celui d'une rémunération fixée en fonction des prestations fournies (art. 83 et 90 LFCP) tel que décidé par le législateur fédéral justifie d'adapter les dispositions actuelles. Il appartiendra à la Conférence – comme c'est déjà le cas aujourd'hui – de fixer les éléments dont il faut tenir compte et de déterminer les parts dont la personne détenue peut disposer librement ou à certaines conditions ainsi que les montants qui devraient pouvoir lui être déduits au titre de participation aux frais d'exécution (cf. remarque ci-dessus ad art. 28, in fine). En effet, contrairement à ce qui existe actuellement pour la fixation du pécule, il n'y aura plus lieu de prendre en compte le comportement de la personne détenue.

L'art. 83 LFCP opère une distinction entre la rémunération pour le travail et les indemnités pour la formation.

De plus, le fait que la personne détenue bénéficie de temps pour se former est déjà considéré par les autorités concordataires⁴¹ comme un travail qui donne droit à une indemnité. Relevons qu'il y aura lieu de préciser que la rémunération devra être versée non seulement pour une activité lucrative en tant que telle, mais aussi pour d'autres activités, par ex. la garde des enfants⁴².

D'autre part, cette rémunération et cette indemnité seront également versées pour les personnes détenues exécutant une mesure, quand bien même ces dernières ne sont pas astreintes au travail mais seulement incitées à travailler, pour autant que le traitement institutionnel ou les soins le requièrent ou le permettent (cf. art. 90 al. 3 LFCP).

³⁸ Art. 9 et ss.

³⁹ Prise de position de la Cdc du 5 juillet 2005 (dossier adressé aux Gouvernements cantonaux à cette date).

⁴⁰ Décision B-2/14 du 24 mars 2005.

⁴¹ Cf. Décision n° E-3/2 du 16 octobre 1998 concernant les principes relatifs au pécule dans les établissements concordataires.

⁴² Cf. Message du Conseil fédéral, ch. 214.29 (ad art. 83 LFCP) ad Note 12.

La Conférence devra fixer les critères pour définir ce que l'on entend par rémunération en nature et par compensation avec les frais que l'exécution des peines et des mesures a générés (cf. art. 83 et 380 LFCP). Elle devra également se prononcer sur les conditions et les modalités de la rémunération attribuée aux personnes détenues qui exécutent leur peine sous le régime de la semi-détention et en cas de travail externe et de logement externe.

En outre, l'exécution d'une peine privative de liberté sous des formes dérogatoires (art. 80 LFCP), qui permet de déroger en faveur de la personne détenue aux règles ordinaires d'exécution de la peine privative de liberté (art. 77 ss et 90 LFCP), peut avoir une incidence sur les critères pour fixer la rémunération (art. 80 al. 1 LFCP). La Conférence devra aussi en tenir compte.

Enfin, les représentants de l'Office fédéral de la justice sont de l'avis que les critères pour fixer la rémunération des personnes détenues pourraient, comme d'autres normes, être harmonisés au niveau des trois concordats. Les secrétaires de concordat ont également proposé cette solution. De plus, compte tenu des planifications financières effectuées dans les différents cantons et de la modification du système de la rémunération, l'Office fédéral de la justice et les secrétaires de concordat ont suggéré aux autorités d'exécution des peines, au début de l'année passée, de prendre en compte, au titre d'évaluation pour les planifications financières, un montant de rémunération quotidienne brute de l'ordre de 33 francs par jour. Dans ce montant, il n'est pas tenu compte des éventuelles participations que la personne détenue pourrait être appelée à verser, étant donné qu'elle peut être astreinte à participer aux frais de l'exécution, dans une mesure appropriée, dans trois situations différentes (art. 380 LFCP). En effet, le législateur ayant voulu que la rémunération soit différente du pécule, l'autorité politique concordataire est appelée à se prononcer sur une adaptation, quand bien même cette dernière aurait des incidences non négligeables pour les finances cantonales, dans une période de difficultés financières. En l'état, il n'est pas possible de chiffrer avec une certaine sécurité le montant de ces dépenses supplémentaires eu égard aux inconnues devant lesquelles tant les autorités judiciaires qu'administratives se trouvent. Les effets de la vaste réforme du droit des sanctions ne permet en l'état que de faire quelques réflexions hypothétiques. En plus, l'évolution de la délinquance et les pratiques nouvelles que devront avoir les autorités judiciaires ne peuvent pas être évaluées.

A titre indicatif, il est proposé de tenir compte de la rémunération en nature dans le calcul de l'indemnité allouée. A l'exemple du système valaisan, (art. 46 al. 1 et 2 P.LACPS/VS), la rémunération pourrait être calculée comme suit : la personne condamnée est astreinte à participer aux frais d'exécution, à raison de, par exemple :

- a) 50% de la rémunération perçue pour sa prestation de travail fournie dans l'établissement d'exécution (rémunération en nature) ;
- b) 30% du gain qu'elle réalise par une activité dans le cadre de la semi-détention et du travail externe;
- c) 30% de son revenu et 50% de sa fortune si elle refuse, sans droit, d'exécuter le travail qui lui est attribué.

Au vu de ce qui précède, il est prévu que la Conférence fixe dans un règlement une rémunération nette, qui devrait toutefois être supérieure au pécule actuel, pour respecter la volonté du législateur fédéral.

- AI. 2** On doit admettre que la participation de la personne détenue aux frais d'exécution devra être versée au canton de jugement, respectivement en principe à l'autorité de placement, responsable du paiement des frais de pension.

CHAPITRE VI

Adhésion partielle du canton du Tessin

Art. 30 Placement des personnes détenues dans les cantons partenaires par les autorités tessinoises

Le canton du Tessin ne souhaite pas pour le moment modifier son statut actuel qui ne consiste dès lors pas en une adhésion à part entière au concordat.

Titre

Modifications rédactionnelles

Let. a, b et c

Modifications rédactionnelles tenant compte de l'art. 15 du concordat, ainsi que des art. 61 et 76 LFCP.

Art. 31 Placement des personnes détenues dans le canton du Tessin par les autorités des cantons romands

Titre

Modifications rédactionnelles

Corps

Adaptations rédactionnelles, compte tenu de l'art. 77a LFCP.

CHAPITRE VII

Dispositions finales et transitoires

Art. 32 Contentieux concordataire

AI. 1 Cette norme de droit intercantonal ne peut pas faire échec à cette règle de droit fédéral tout en rappelant que les parties peuvent renoncer à appliquer une autre voie.

AI. 2 Un renvoi à la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021) est prévu.

Art. 33 Contrôle parlementaire coordonné

La convention du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger (ci-après, la Convention) entrée en vigueur le 23 avril 2002, a introduit une nouveauté institutionnelle en permettant la participation des parlements au processus de négociation des conventions et des traités (cf. Généralités p. 4 pt 5 ci-avant et art. 5 de la Convention). Les députés bénéficient ainsi d'une information plus complète sur la politique extérieure et peuvent avant la ratification des futurs traités ou conventions formuler des propositions d'amendement. Chaque parlement institue selon les règles qui lui sont propres une commission chargée des affaires extérieures qui est consultée sur les conventions, dont l'approbation est soumise au référendum obligatoire ou facultatif. D'autre part, chaque parlement délègue sept représentants au sein d'une commission interparlementaire qui prend position sur le résultat des négociations et peut proposer des amendements. Les cantons de la Suisse romande sont tenus par cette nouvelle convention.

En plus, le contrôle coordonné est institué par l'art. 8 de la Convention. Il sera effectué par une commission interparlementaire composée de trois membres par canton, désignés par le Parlement dudit canton. Cette commission fixera son organisation et son mode de procéder ; il sera vraisemblablement tenu compte des expériences de la Commission interparlementaire de contrôle des HES-SO qui a commencé ses travaux en novembre 2003 et qui était la première du genre en Suisse. Elle constitue un nouvel organe parlementaire et une institution intercantonale et non pas supracantonale qui préfigure ceux prévus par la nouvelle péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons adoptée le 28 novembre 2004. L'Accord-cadre intercantonal (ACI) actuellement adopté par la Conférence des Gouvernements cantonaux, qui est soumis aux cantons pour adoption (cf. art. 13 de la Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges), constitue la base de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Il appartiendra aux Gouvernements cantonaux d'examiner en temps utile les relations entre ce futur ACI et le Concordat.

Ce contrôle interparlementaire coordonné, en faisant référence à l'alinéa 2 de l'article 8 de la Convention porte au moins sur :

- les objectifs stratégiques de l'institution ou du réseau intercantonal et leur réalisation, que ceux-ci soient définis ou non dans un mandat de prestation ;
- la planification financière pluriannuelle ;
- le budget annuel de l'institution ou du réseau ;
- ses comptes annuels ;
- l'évaluation des résultats obtenus par l'institution ou par le réseau.

Il s'agit en l'occurrence de compétences pour étudier et analyser les domaines précités, en sollicitant toutes les informations souhaitées et nécessaires et en effectuant notamment des auditions. La Convention n'a pas attribué de compétences autonomes et normatives à ce type de commission. La Commission de contrôle interparlementaire a par contre un large pouvoir, en recommandant aux parlements de prendre un certain nombre de décisions par exemple, en proposant des résolutions ou des votes sur des questions écrites, des postulats, des motions ou les budgets.

Cette Commission intercantonale de contrôle adresse son rapport au moins une fois par an aux parlements concernés.

Le système ainsi mis en place dans le concordat est identique à celui adopté pour le concordat du 24 mars 2005 sur la détention pénale des personnes mineures. Une éventuelle coordination entre l'activité des deux commissions de ces concordats devrait être étudiée.

Art. 34 Entrée en vigueur

AI. 1 L'article 48 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 dicte que les accords intercantonaux doivent être portés à la connaissance de la Confédération et non plus approuvés par cette dernière. Néanmoins, avant de soumettre ce concordat aux parlements cantonaux, il a été décidé de le porter à la connaissance du DFJP pour obtenir un avis informel concernant sa conformité au droit fédéral. Tel a été le cas ; l'autorité fédérale n'a pas fait de remarque. Ce concordat devra entrer en vigueur en même temps que le code pénal suisse révisé du 13 décembre 2002, le code pénal militaire du 21 mars 2003 et la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs du 20 juin 2003 (DPMIn). Il appartiendra à la Conférence d'en arrêter la date.

AI. 2 Conformément à l'article 12 al. 5 du concordat de 1984, la Conférence a créé une fondation romande pour toxicomanes et internés dont le but est d'augmenter notamment les possibilités de prise en charge des toxicomanes internés et de ceux condamnés et motivés⁴³. Ce règlement a été repris dans la législation cantonale des cantons partenaires. La Conférence ayant voulu maintenir cette fondation, il y a lieu d'en confirmer l'existence.

Art. 35 Droit transitoire

AI. 3 Une précision est apportée en ce qui concerne les règlements, décisions, directives et recommandations qui resteront en vigueur jusqu'à ce que les normes qui sont édictées en application du présent concordat le soient, pour autant qu'elles ne contreviennent pas aux règles du concordat du 10 avril 2006.

Art. 36 Conventions contraires

Inchangé

Art. 37 Résiliation

Inchangé

⁴³ Règlement du 10 décembre 1987 concernant la fondation pour toxicomanes internés et condamnés.

Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

des Konkordats vom 10. April 2006 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jungen Erwachsenen in den Kantonen der lateinischen Schweiz (Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen)

April 2006

Allgemeines

- *Gestützt auf Artikel 382 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches haben die Westschweizer Kantone und das Tessin gemeinsam die für den Vollzug der Strafen und Massnahmen notwendigen Einrichtungen geschaffen und zu diesem Zweck am 2. September 1966 ein Konkordat verabschiedet, welches am 22. Oktober 1984 erstmals revidiert wurde (Inkrafttreten der revidierten Fassung: 1. Januar 1989). Die Kantone der Deutschschweiz haben sich ihrerseits in zwei Konkordaten zusammengeschlossen, um den Vollzug der Strafen und Massnahmen zu gewährleisten (Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz vom 4. März 1959 und Strafvollzugskonkordat der Ostschweiz vom 19. Juni 1975). Die Änderungen des Bundesrechts, die zunehmende Bedeutung des internationalen Rechts, die Entwicklung der Lehre und Rechtsprechung, die europäischen Richtlinien zur Strafvollzugspolitik sowie die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung haben dazu geführt, dass das Konkordat von 1966 sowie die beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordate bereits verschiedenen Revisionen unterzogen werden mussten.*
- *In jüngerer Zeit hat die Politik im Bereich des Strafrechts erneut Änderungen erfahren. So wurde im Rahmen der umfassenden Bundesrechtsreform das Schweizerische Strafgesetzbuch insbesondere beim Sanktionensystem grundlegend revidiert (BG vom 13.12.2002). Diese revidierte Fassung des StGB wird voraussichtlich im Jahre 2007 in Kraft treten und sieht unter anderem vor, dass Kurzstrafen bis zu sechs Monaten grundsätzlich durch Geldstrafe und gemeinnützige Arbeit (GA) ersetzt werden sollen. Weiter wird der bedingte Vollzug ausgedehnt, und es sind auch teilbedingte Strafen möglich. Schliesslich wird der Schutz der Allgemeinheit vor gemeingefährlichen und gewalttätigen Straftätern durch die Einführung neuer Instrumente verstärkt. Hinzu kommt eine neue Kompetenzverteilung zwischen den Verwaltungsbehörden einerseits und den Gerichtsbehörden andererseits.*
- *Die Eidgenössischen Räte haben am 13. Dezember 2002 das revidierte Strafgesetzbuch, am 21. März 2003 das neue Militärstrafgesetz und am 20. Juni 2003 das neue Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht verabschiedet. Seither hat der Bundesrat, namentlich aufgrund der Annahme der Volksinitiative über die lebenslange Verwahrung, die Änderung verschiedener Bestimmungen vorgeschlagen. Ein neuer Gesetzesentwurf (Botschaft 05.000 vom 29. Juni 2005) wurde deshalb den Eidgenössischen Räten unterbreitet, welche diesen am 24. März 2006 verabschiedet haben. Die Referendumsfrist für diese Vorlage, die im Bereich der Sanktionen und beim Strafregister einige Korrekturen enthält, läuft noch bis zum 13. Juli 2006. Der Bundesgesetzgeber wird sich demnächst noch mit den Ausführungsbestimmungen über die lebenslange Verwahrung befassen.*
- *All diese Änderungen haben zur Folge, dass die Kantone ihre Gesetzgebung innert sehr kurzer Frist anpassen müssen. Weil es um den Vollzug von Bundesrecht geht, verfügen sie dabei über nur über einen geringen Spielraum. Die finanziellen Auswirkungen dieser Revision sind noch nicht voll absehbar. Falls wie vorgesehen die Anzahl kurzer Freiheitsstrafen zurückgeht, könnten dadurch erhebliche Einsparungen erzielt werden, während auf der Einnahmeseite aufgrund der Einführung der Geldstrafe positive Einflüsse zu erwarten sind. Beim offenen und beim geschlossenen Vollzug von Strafen und Massnahmen wurden indes neue Anforderungen eingeführt (z.B. Betreuung,*

Vollzugsplanung, spezialisierte Fachkommissionen), was wiederum höhere Ausgaben zeitigen wird. Dasselbe gilt auch für die höheren Anforderungen, die bei der neuen Kompetenzverteilung zwischen den Verwaltungs- und den Gerichtsbehörden eingeführt werden. Da die Kantone ihre Gesetzgebungsarbeiten zur Umsetzung des neuen Strafgesetzbuches noch nicht abgeschlossen haben, ist eine präzise Schätzung der Kosten gegenwärtig nicht möglich. Insbesondere kann nicht gesagt werden, ob die zu erwartenden Einsparungen die zusätzlichen Aufwendungen teilweise oder gänzlich aufwiegen werden. Schliesslich kann niemand voraussehen, wie sich die Gesellschaft, die Delinquenz und die Praxis der Gerichte in den kommenden Jahren entwickeln werden, umso mehr als seit einiger Zeit eine starke Zunahme der Belegung in den Untersuchungsgefängnissen wie auch in den Strafvollzugsanstalten verzeichnet wird.

- Angesichts dieser Änderungen konnte das Konkordat von 1984 nicht einfach angepasst, sondern musste einer Totalrevision unterzogen werden. Im neuen Konkordat vom 10. April 2006 wurde der Anwendungsbereich erweitert, um die Effizienz zu verbessern und insbesondere um eine einheitliche Anwendung der Grundsätze des Freiheitsentzugs, unter gleichzeitiger Wahrung der kantonalen Möglichkeiten und Besonderheiten zu gewährleisten. Nachdem Volk und Stände sich am 28. November 2004 (Reform des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA / vgl. neu 48a BV) für eine Verstärkung und Weiterentwicklung der interkantonalen und der interkonkordatären Zusammenarbeit, namentlich im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs ausgesprochen haben, wurde auch dieser Aspekt gebührend berücksichtigt. Die Eidgenössischen Räte befassen sich gegenwärtig mit den Ausführungsbestimmungen zur NFA.⁴⁴
- Das neue Konkordat vom 10. April 2006 stellt eine Weiterführung der interkantonalen und interkonkordatären Zusammenarbeit dar, die sich seit nahezu fünfzig Jahren bewährt hat und die von keinem Kanton je in Frage gestellt wurde. Es ist zu betonen, dass es sich bei diesem Konkordat nicht um die Schaffung einer neuen, zusätzlichen Zusammenarbeit handelt, im Gegensatz etwa zum neuen Konkordat vom 24. März 2005 über die strafrechtliche Einschliessung Jugendlicher, welches aufgrund des neuen Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht erlassen wurde.
- Die Kantonsregierungen haben Gelegenheit erhalten, im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens zu diesem Konkordatsentwurf Stellung zu nehmen. Der Entwurf wurde sehr positiv aufgenommen, doch zeigten sich die Kantonsregierungen in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen der neuen Bundesgesetzgebung besorgt, welche für die Kantone neue Anforderungen stellt. Für den Strafvollzug sind wie bisher die Kantone zuständig, auch wenn der Bund sich mittelfristig mit zusätzlichen finanziellen Mitteln daran beteiligen wird, wie dies in der Ausführungsgesetzgebung zum neuen Finanzausgleich vorgesehen ist⁴⁵. Die Kantone möchten deshalb genauere Angaben über die finanziellen Auswirkungen, die der Vollzug des Bundesrechts mit sich bringt. Sie möchten diese Informationen zuhänden ihrer kantonalen Parlamente erhalten, zumal die anderen Bereiche der Bundesrechtsreform ebenfalls finanzielle Auswirkungen zeitigen werden. In der kantonalen Gesetzgebung findet sich die Pflicht, solche Auswirkungen zu evaluieren. Die Konferenz der lateinischen Schweiz (LKJPD, nachstehend: die Konferenz) ist zum Schluss gekommen, dass jeder Kanton die für ihn relevante Schätzung erstellen und sein Parlament darüber informieren muss.

Allgemeines

1. Geschichtliches, Vernehmlassungsverfahren und Vorarbeiten

Am 21. März 2005 hat die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD) ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet und die Kantonsregierungen gebeten, bis zum 23. Juni 2005 zum Konkordatsentwurf, welcher von der Konkordatskommission auftragsgemäss erarbeitet worden war, Stellung zu nehmen. Die Vorschläge der Konferenz, wonach z.B. der Anwendungsbereich des Konkordats erweitert werden sollte, wurden im Allgemeinen gut aufgenommen. Der Kanton Jura hat sich allerdings zunächst gewünscht, dass der Vollzug der Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten in der Zuständigkeit der Kantone verbleiben sollte. Einige Mitglieder haben zudem den Wunsch geäussert, dass die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs detaillierter aufgezeigt werden. Die Konkordatskommission hat den Entwurf

⁴⁴ Botschaft 05.070 vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA, BBl 2005 S. 6029 ff.

⁴⁵ Vgl. Fussnote 1, oben

an ihren Sitzungen vom 30. Juni und vom 31. August 2005 überarbeitet, soweit als möglich auch ergänzt und danach wiederum der Konferenz unterbreitet.

An ihrer Sitzung vom 29. September 2005 hat die Konferenz der in Straf- und Massnahmenvollzugsfragen zuständigen kantonalen Behörden den Entwurf gestützt auf das Reglement der Konferenz R-1/1 vom 10. Oktober 1988 angenommen. Der Kanton Wallis hat den Konkordatstext in seinen Grundsätzen nicht in Frage gestellt, doch weist er darauf hin, dass die finanziellen Auswirkungen präziser aufgezeigt werden sollten.

Gemäss der Vereinbarung vom 9. März 2001 über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland, die am 23. April 2002 in Kraft getreten ist⁴⁶ (sog. "Convention des conventions") hat die Konferenz diesen Konkordatstext den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten der jeweiligen Kantonsparlamente zugestellt. Nachdem diese parlamentarischen Kommissionen das Konkordat geprüft hatten, wurde dieses am 20. Februar 2006 in der interparlamentarischen Kommission der Westschweizer Kantone diskutiert und mit den Bemerkungen und unverbindlichen Empfehlungen zuhanden der LKJPD ohne Gegenstimme verabschiedet. Die Konferenz hat diese Bemerkungen und Empfehlungen zur Kenntnis genommen und am 10. April 2006 unverändert übernommen. Des Weiteren hat sie beschlossen, einige zusätzliche Bestimmungen zum Inkrafttreten und zum Übergangsrecht einzuführen. Die definitive Fassung des Konkordats wurde den Kantonsregierungen zugestellt, welche nun die Beitrittsdekrete zuhanden ihrer Parlamente vorbereiten. Das Vernehmlassungsverfahren bei den kantonalen parlamentarischen Kommissionen wird demnächst beginnen. Das Schweizerische Strafgesetzbuch in seiner Fassung vom 13. Dezember 2002 sowie das Militärstrafgesetz vom 21. März 2003 und das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht werden voraussichtlich am 1. Januar 2007 in Kraft treten.

2. Titel

Unter Berücksichtigung der Doktrin⁴⁷ und des Konkordates vom 24. März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher aus den Westschweizer Kantonen (und teilweise aus dem Kanton Tessin) wurde der Begriff des Konkordates beibehalten. Zudem wird anstatt "Westschweizerische Kantone und der Kanton Tessin" neu der Wortlaut "Kantone der lateinischen Schweiz" eingeführt, dies in Übereinstimmung mit der seit 2003 geltenden, neuen Bezeichnung der Konferenz (LKJPD). Der abgekürzte Titel des Konkordats lautet wie folgt: Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen.

3. Datum

Am 10. April 2006 haben die Vorsteher der zuständigen Departemente der lateinischen Kantone in Lausanne ihre Versammlung abgehalten und in ihrer Funktion als Konferenz der für den Vollzug von Strafen und Massnahmen zuständigen kantonalen Behörden (die Konferenz - vgl. Hinweis ad Art. 2 Bst. a) die definitive Version des Konkordates unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vor den Kantonsregierungen und der Interparlamentarischen Kommission verabschiedet.

4. Zuständige Behörden bzw. beteiligte Parteien

Die Vertragsparteien sind die Kantone der lateinischen Schweiz.

5. Gesetzliche Grundlagen

Gesetzliche Grundlage ist das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (nStGB). Diese Version könnte allerdings noch abgeändert werden, da die Eidgenössischen Räte am 24. März 2006 einige Korrekturen im Bereich der Sanktionen und des Strafregisters (Botschaft 05.000 vom 29. Juni 2005)⁴⁸ verabschiedet haben und sich zudem noch über die Botschaft zur Umsetzung des Artikels 123a der Bundesverfassung (lebenslängliche Verwahrung extrem gefährlicher Straftäter; BBl 2006, S. 889) werden aussprechen müssen. Ferner ist auf ein institutionelles Novum hinzuweisen, nämlich die Mitwirkung der Westschweizer Kantonsparlamente am Verhandlungsprozess und an der Überwachung der interkantonalen Vereinbarungen, gestützt auf die so

⁴⁶ Gemäss dem Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (SR 170.512), das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, werden die interkantonalen Vereinbarungen nicht mehr in der Systematischen Sammlung veröffentlicht.

⁴⁷ Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.04.1999 – J. F. Aubert et P. Mahon / Schulthess, S 414.

⁴⁸ 05.000 Botschaft vom 29. Juni 2005 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches in seiner Fassung vom 13. Dezember 2002 und des Militärstrafgesetzes in seiner Fassung vom 21. März 2003, BBl 2005, S. 4425 ff.

genannte „convention des conventions, die am 9. März 2001 verabschiedet wurde und am 23. April 2002 in Kraft getreten ist.

6. Präambel

Die LKJPD hat an der Präambel festgehalten, wie sie es auch beim Konkordat vom 24. März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher aus den Westschweizer Kantonen (und teilweise aus dem Kanton Tessin) (Konkordat zum Jugendstrafrecht) getan hat. Das internationale Recht, insbesondere das europäische Recht, wird angesichts seiner Bedeutung ebenfalls erwähnt. Der Ministerrat hat am 11. Januar 2006 die neuen Strafvollzugsgrundsätze Rec (2006)2 verabschiedet, welche die Strafvollzugsgrundsätze vom 12. Februar 1987 ersetzt haben. Des Weiteren wird auch die interkonkordatäre Zusammenarbeit erwähnt, die im Rahmen des neuen Finanzausgleichs intensiviert werden muss. Demnach müssen die drei Strafvollzugskonkordate die interkantonale Zusammenarbeit unter Wahrung der föderalistischen Grundsätze gewährleisten. Der Bundesrat wünscht überdies, dass den Konkordaten auch eine bindende Wirkung zukomme, wie dies bereits beim heutigen Konkordat der Westschweizer Kantone und des Tessins der Fall ist. Die Kantone werden ihrerseits für einen einheitlichen Vollzug der Strafsanktionen sorgen müssen. Die materiellrechtlichen Grundsätze, die im übergeordneten Recht (internationales Recht, Bundesrecht und bundesgerichtliche Rechtsprechung) festgelegt sind, müssen ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens einheitlich umgesetzt werden (vgl. ad Note 1, BBI 2005, 6095).

7. Systematik des Konkordats

Notwendig geworden ist die Totalrevision des Konkordats vom 22. Oktober 1984 in erster Linie wegen der Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches, aber auch aufgrund der seither gemachten Erfahrungen und des Wandels in der Praxis. Dabei geht es nicht um eine grundsätzliche Infragestellung des bisherigen Systems, das auf Zusammenarbeit und Harmonisierung beruht. Mit diesem bewährten System konnten bisher stets gemeinsame Lösungen gefunden werden, die von allen Parteien getragen werden und die namentlich den kantonalen Eigenheiten und Möglichkeiten Rechnung tragen.

Die Konferenz als oberstes Organ des Konkordats kann gestützt darauf Richtlinien oder Empfehlungen, Beschlüsse oder Reglemente erlassen, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Zu betonen ist, dass die Erlasse der Konferenz (Richtlinien, Empfehlungen, Beschlüsse oder Reglemente) für die Parteien verbindlich sind, insbesondere wenn sie die Rechtsstellung der betroffenen Personen zum Gegenstand haben. Die Reglemente⁴⁹ enthalten Normen genereller und abstrakter Natur, die Rechte gewähren oder Pflichten auferlegen. Sie haben bindende Wirkung und regeln die Organisation, die Befugnisse oder die Aufgaben einer Behörde und können auch Verfahrensregeln enthalten. Diese generell-abstrakten Normen werden bereits heute durch die Mitglieder der Konferenz nach dem Grundsatz der Einstimmigkeit verabschiedet⁵⁰. An diesem Grundsatz soll sich nichts ändern, zumal er von niemandem in Frage gestellt wird. Er ermöglicht es, vernünftige Lösungen zu finden, die bis zum heutigen Tag keinem Kanton aufgezwungen werden mussten und die den regionalen Besonderheiten und den kantonalen Unterschieden Rechnung tragen. Im Gegensatz zu den Reglementen sind die Beschlüsse Erlasse individuell-konkreter Natur, die sich an eine oder mehrere, bestimmte Personen richten und die deren Rechte und Pflichten festlegen. Sie sind zwingender Natur und werden nach dem Mehrheitsprinzip verabschiedet⁵¹. Die Richtlinien und Empfehlungen haben dagegen keine bindende Wirkung. Sie enthalten vielmehr Hinweise darauf, wie der Ermessensspielraum gegebenenfalls genutzt werden sollte.

Seit fast 50 Jahren hat die Konferenz mit ihren Aktivitäten, insbesondere im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs, dazu beigetragen, die interkantonale Zusammenarbeit zu fördern. Sie hat dadurch positive Synergie-Effekte erzeugt, die Qualität im Bereich der strafrechtlichen Sanktionen verbessert und eine bessere Kostenverteilung unter den Kantonen ermöglicht. Des Weiteren wurden zahlreiche Normen und gemeinsame Minimal Standards auf Stufe Reglement, Empfehlungen oder Richtlinien erlassen. Diese interkantonalen Erlasse befassen sich unter anderem mit den Aufsehern sowie mit anderen Personalkategorien, mit den Gefangenen, den Haftbedingungen und mit der differenzierten Umsetzung der verschiedenen Haftregimes. Die beiden Strafvollzugskonkordate der Deutschschweiz, die allerdings nicht dieselbe Tragweite haben, sind analog vorgegangen.

Die Intensivierung der interkantonalen und der interkonkordatären Zusammenarbeit, unter anderem mit Hilfe von Konkordaten, wurde von Volk und Ständen am 28. November 2004 gutgeheissen (Reform des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA); die Ausführungsgesetzgebung, die gegenwärtig in den Eidgenössischen Räten behandelt wird, verweist im

⁴⁹ Reglement R-1/1 der Konferenz der für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständigen kantonalen Behörden, vom 10. Oktober 1988 (Art. 10 Abs. 3).

⁵⁰ Idem Note 4.

⁵¹ Idem (Art. 10 Abs. 2).

Übrigen auch darauf hin. Die Kantone müssen demnach noch enger zusammen arbeiten, um einen möglichst einheitlichen Vollzug der Strafsanktionen zu gewährleisten. Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung angestrebt (vgl. Art. 2 der Rahmenvereinbarung IRV, die am 24. Juni 2005 von der Konferenz der Kantonsregierungen verabschiedet wurde und die den Kantonsregierungen zur Ratifizierung unterbreitet wurde). In Zukunft werden auch die Kontakte und die Zusammenarbeit mit den beiden anderen Strafvollzugskonkordaten verstärkt werden. Mehrere gemeinsame Projekte wurden bereits realisiert (z.B. im Bereich der Ausbildung). Die Sekretäre der drei Konkordate arbeiten bereits seit mehreren Jahren zusammen und unterhalten auch rege Kontakte zu den Bundesbehörden sowie zu Institutionen auf nationaler Ebene (Schweizerisches Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal). Ein zentrales Element für die Pflege der interkantonalen Beziehungen ist schliesslich der so genannte Neunerausschuss⁵².

Das vorliegende Konkordat ändert nichts am System der interkantonalen Vereinbarung vom 22. Oktober 1984 und übernimmt vielmehr deren Struktur. Ursprünglich war ein zusätzliches Kapitel VI betreffend die Überwachung der Haftbedingungen vorgesehen, denn die Schweiz hat am 25. Juni 2004 das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafen vom 18. Dezember 2002 unterzeichnet. Der Bundesrat wird demnächst die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Kommission zur Verhütung von Folter zur Kenntnis nehmen.⁵³ Dieses nationale, unabhängige Organ würde über dieselben Zuständigkeiten verfügen wie das CPT und entspricht im Wesentlichen den Erwartungen, die die befragten Organe und Behörden geäussert hatten. Falls dieses Instrument realisiert wird, würde es das im Konkordatsentwurf ursprünglich vorgesehene Organ ersetzen. Aus diesem Grund wurde es aus dem vorliegenden Entwurf gestrichen. Zu betonen ist ferner, dass die verschiedenen, durch die kantonalen Gesetze vorgesehenen Kontrollkommissionen weiterhin bestehen bleiben.

Schliesslich ist noch anzumerken, dass beim vorliegenden Konkordatsentwurf geschlechtsneutrale Formulierungen gewählt wurden, wobei der Leitfaden der Bundeskanzlei zur Anwendung kam.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Konferenz ist gehalten, die finanziellen Auswirkungen ihrer Beschlüsse zu prüfen, wobei anzumerken ist, dass es im vorliegenden Fall um die Umsetzung von Bundesrecht geht, die den Kantonen vorgeschrieben ist. Die Situation wird sich zudem für alle Kantone aufgrund der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die von Volk und Ständen am 28. November 2004 gutgeheissen wurde, in den kommenden Jahren ändern (vgl. Art. 48a neu BV).

Die für den Vollzug der Urteile zuständigen Behörden (Einweisungsbehörden und Anstaltsdirektionen) der lateinischen Schweiz wurden aufgefordert, mit Hilfe von systematisierten und detaillierten Verfahren das Zahlenmaterial zu liefern, um die finanziellen Auswirkungen der neuen Bundesgesetzgebung auf die Kantone zu analysieren. Dabei ist zu bemerken, dass das Konkordat lediglich die Verteilung der Kosten tangiert, aber keine Erhöhung dieser Kosten generiert. Aufgrund einer ersten Evaluation hat die Konferenz festgestellt, dass der weitaus grösste Teil der finanziellen Auswirkungen (zusätzliche Aufwendungen, die durch keine Kostenersparnisse kompensiert werden) auf die grundlegende Revision des allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches zurückzuführen sind, nicht aber auf das Konkordat.

Die zuständigen Behörden haben, von wenigen Ausnahmen abgesehen, festgehalten, dass sie nicht in der Lage sind, präzisere Angaben zu den finanziellen Auswirkungen zu machen, da diese Parameter auch von den weiteren Gesetzgebungsarbeiten abhängen werden. Diese Arbeiten werden erst in nächster Zeit in den Kantonsparlamenten und in den Eidgenössischen Räten beginnen.

Die Konferenz hält Folgendes fest:

- a) die nachstehend aufgeführten Elemente (nicht abschliessende Liste) haben finanzielle Auswirkungen, die sich indes aus der Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches und aus dem Konkordat ergeben:
 - Mit der neuen Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungs- und den Gerichtsbehörden wird das Gewicht auf letztere verlagert, was eine entsprechende Zunahme der Arbeitslast bei den

⁵² Ständige Kommission der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, die sich mit Strafvollzugsfragen befasst und aus neun Mitgliedern zusammengesetzt ist: 2 Regierungsräte pro Konkordat sowie die 3 Konkordatssekretäre.

⁵³ Am 18.10.2005 hat das EJPD das Vernehmlassungsverfahren betreffend die Schaffung einer nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (Entwurf des Bundesgesetzes über die Kommission zur Verhütung von Folter) / Botschaft zur Ratifizierung dieses Protokolls (vgl. BBl 2004 1087 ff.) eröffnet.

Richtern zur Folge haben wird. Während manche Kantone bereits Evaluationen vorgenommen haben, ziehen es andere vor, die Behandlung der beiden neuen Botschaften durch die Eidgenössischen Räte abzuwarten, bevor sie ihre Vorschläge den jeweiligen Kantonsparlamenten unterbreiten. Tendenziell wird aber eine Erhöhung der Anzahl Richter, Gerichtsschreiber und des Verwaltungspersonals erwartet.

- Der Gesetzgeber will mit dem neuen Sanktionensystem die Bedeutung des Freiheitsentzugs merklich vermindern. Von wenigen Ausnahmen abgesehen (Art. 41 nStGB), sollten keine Freiheitsstrafen von weniger als sechs Monaten mehr vollzogen werden. Vielmehr sind diese Freiheitsstrafen durch die Geldstrafe und die gemeinnützige Arbeit (GA) zu ersetzen. Der Anwendungsbereich der bedingten Strafe wurde auf die Geldstrafen, die GA sowie auf Freiheitsstrafen von mindestens sechs Monaten und höchstens zwei Jahren erweitert (Art. 42 Abs. 1 nStGB). Des Weiteren wurde die teilbedingte Strafe neu eingeführt (Art. 43 nStGB). Man kann versuchen, die Anzahl Hafttage zu schätzen, die aufgrund dieser Neuerungen in Zukunft nicht mehr vollzogen werden, doch ist es nicht möglich abzuschätzen, wie sich die Gesellschaft und die Kriminalität in den nächsten Jahren entwickeln wird und wie die Gerichtsbehörden auf diese Entwicklungen reagieren werden. In manchen Kantonen ist bereits seit einiger Zeit eine starke Zunahme der Strafdossiers festzustellen (z.B. im Kanton Wallis: behandelte Strafdossiers: 1999: 10'559 / 2004 : 12'445 oder im Kanton Waadt, 2001 : 6'118 / 2002 : 7'616 / 2003 : 7'675 et 2004 : 9'478)⁵⁴. Wie die Konferenz noch unlängst feststellen konnte, sind zudem bei der Anwendung gewisser Massnahmen wie z. B. der Untersuchungshaft bereits heute erhebliche Unterschiede zu verzeichnen. Schliesslich stellt man seit einigen Jahren fest, dass die Anzahl Verpflegungstage kontinuierlich ansteigt, sei dies nun im Bereich der Untersuchungshaft oder beim Vollzug von Freiheitsstrafen⁵⁵.
- Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten müssen in Zukunft grundsätzlich in der Form der Halbgefängenschaft vollzogen werden (Art. 77b nStGB). Der Vollzug wird in Anstalten oder in Anstaltsabteilungen (Art. 79 Abs. 3 nStGB) erfolgen. Im Gegensatz zur heute vorherrschenden Praxis wird es also nicht mehr nötig sein, hierfür eigene Einrichtungen vorzusehen. Im Übrigen sind die Bemerkungen zu den Auswirkungen des neuen Sanktionensystems auch auf die Halbgefängenschaft übertragbar.
- Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Individualisierung des Strafvollzugs mittels der Betreuung des Verurteilten im offenen Vollzug gefördert werden. Diese Individualisierung wird durch eine Verstärkung der sozialtherapeutischen Betreuung der Verurteilten sowie durch zusätzliches Personal im Bereich der Bewährungshilfe erzielt werden. Die Kantone konnten bis heute nicht genau abschätzen, wie hoch der zusätzliche Personalbedarf ausfallen wird.
- Die Umsetzung der Initiative über die lebenslange Verwahrung (Art. 123a BV) wird für die Partnerkantone höchstwahrscheinlich mit finanziellen Auswirkungen verbunden sein. Die LKJPD hat sich in Ihrer Stellungnahme vom 14. Dezember 2004 für die Erstellung einer einzigen, spezifischen Einrichtung auf schweizerischer Ebene ausgesprochen (sofern ein entsprechender Bedarf besteht), wobei diese Einrichtung über besonders qualifizierte und ausgebildete Mitarbeiter/innen verfügen müsste. Im jetzigen Zeitpunkt kann noch nicht gesagt werden, welche Investitions- und Betriebskosten eine solche, von den drei Konkordaten zu tragende Struktur (Art. 383 StGB / 378 nStGB) generieren würde.
- Für die Umsetzung in den Strafvollzugsanstalten der neuen gesetzlichen Anforderungen bezüglich Betreuung, Beziehungen zur Aussenwelt, Bekämpfung der Negativeffekte des Freiheitsentzugs (Art. 75 nStGB) und Mitwirkung der verurteilten Person an der Erstellung des Straf- bzw. Massnahmenvollzugsplans wird es nötig sein, Personal mit besonderer Ausbildung anzustellen. Zusätzlich werden manche Anstalten auch andere Anpassungen vornehmen müssen, die mit personellen Auswirkungen verbunden sind. Die entsprechenden, komplexen Evaluationen werden durchgeführt, doch ist es laut den zuständigen Behörden gegenwärtig nicht möglich, genaue Zahlen zu nennen.
- Das Pekulium wird neu durch ein so genanntes Arbeitsentgelt und durch eine Vergütung für Aus- und Weiterbildungen ersetzt, was wiederum finanzielle Auswirkungen zeitigen wird (Art. 83 und 90 nStGB).

⁵⁴ VS Police n^o 13 – Frühjahr 2005 S. 5 und Rapport des SPC VD vom 30.08.2005.

⁵⁵ vgl. Dossier zuhanden der LKJPD "Surpopulation dans les prisons et les établissements pénitentiaires de la Suisse latine" – 7.09.2005 –.

- b) Der Bundesrat räumt in seiner Botschaft vom 29. Juni 2005⁵⁶ selbst ein, dass die finanziellen und personellen Auswirkungen dieser Revision schwer abzuschätzen sind. Des Weiteren ist zu bemerken, dass die Schätzungen, die der Bundesrat in seiner Botschaft vom 21. September 1998⁵⁷ angestellt hat, sich auf die Jahre 1990 bis 1995 bezogen. Wären aufgrund der damaligen Lage noch substantielle Einsparungen möglich gewesen (rund 100 bis 150 Millionen Franken / Jahr), so hat sich die Situation seither grundlegend verändert (z.B. Anzahl Verurteilungen im Jahre 1995: 67'193 / 2000: 76'320 / 2002: 82'489 / 2004: 95'858; Anzahl Verpflegungstage: 1995: 1'879'507 / 2004: 2'148'016; Belegungsgrad der Anstalten am Referenztag: 1995: 85% / 2004: 91% und 2005: 93%). Diese Belegungszahlen sind mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, denn die Lage kann sich oft sehr rasch ändern. Im Jahre 2005 verzeichneten denn auch mehrere grössere Anstalten eine starke Überbelegung (9 Anstalten hatten eine Belegung von mehr als 120%, wobei die Belegungsgrade bei der Untersuchungshaft mitunter noch viel höher waren, wie zum Beispiel in Champ-Dollon).
- c) Der Kanton Genf hat beschlossen, in den nächsten Jahren eine Konkordatsanstalt im Sinne von Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB zu erstellen (Projekt Curabilis mit 60 Plätzen). Eine Investition von 33 Millionen Franken ist für dieses Projekt, das in einem polyvalenten Vollzugskomplex integriert wird, vorgesehen. Die jährlichen Betriebskosten sind dabei nicht eingerechnet. Diese Investition gehört nicht zu den finanziellen Auswirkungen des Konkordats, ebenso wenig wie diejenige des Kantons Freiburg, der den Bau einer neuen Anstalt für den vorzeitigen Strafvollzug plant (15 Millionen Franken / 40 Plätze). Der vorzeitige Strafvollzug ist gegenwärtig noch kantonalrechtlich geregelt, wird aber inskünftig im Bundesrecht vorgesehen sein (Art. 75 Abs. 2 und 58 Abs. 1 nStGB). Die Konferenz hat diese beiden Projekte am 29. September 2005 gutgeheissen und als Teil der Konkordatsplanung anerkannt.
- d) Ab dem 1. Januar 2007 werden die Pensionspreise in den Konkordatsanstalten während 4 Jahren alljährlich um 5%⁵⁸ angehoben werden. Aufgrund der heutigen Anzahl Verpflegungstage (2004: 224'353 Tage, die dem Konkordat unterstehen) und der Anpassung des Pensionspreises ab 2007 muss für die Konkordatsbehörden mit einer Zunahme der Bruttoausgaben von 2 Millionen Franken gerechnet werden, wobei eine allfällige, hypothetische Abnahme der Verpflegungstage nicht einberechnet ist. Diese zusätzlichen Ausgaben sind nicht auf das neue Konkordat zurückzuführen.
- e) Die Ersetzung des Pekuliums (Art. 376 StGB) durch das Arbeitsentgelt (Art. 83 und 90 nStGB) im neuen Schweizerischen Strafgesetzbuch wird voraussichtlich eine merkliche Erhöhung der Ausgaben zur Folge haben, es sei denn, diese Zunahme würde durch eine Abnahme der Anzahl Verpflegungstage zumindest teilweise kompensiert. Die heutigen Normen⁵⁹ werden entsprechend anzupassen sein (nach dem Willen des Gesetzgebers muss das Arbeitsentgelt leistungsabhängig sein, vgl. Botschaft S. 138). Setzt man die heutige Anzahl Verpflegungstage (2004) in Bezug zum durchschnittlichen Pekulium (Fr. 22.-/Tag, wovon ein Anteil, als Beteiligung der gefangenen Person an den Vollzugskosten, der Einweisungsbehörde zusteht), so muss für die Konkordatsbehörden mit jährlichen Mehrausgaben von insgesamt einer Million Franken gerechnet werden. Auch diese Mehrausgaben sind indes keine Folge des Konkordats.

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen, die erst nach Inkrafttreten des Konkordats verfeinert werden können, geht die Konferenz davon aus, dass allfällige finanzielle Konsequenzen – so sie eintreten sollten – nicht eine Folge des Konkordats, sondern des neuen, grundlegend revidierten Bundesrechts (nStGB) sein werden. Die Studien zur Bezifferung der finanziellen Auswirkungen des nStGB und des Konkordates müssen dessen ungeachtet weitergeführt werden, doch hängt vorerst, von einer Ausnahme abgesehen, die Zustimmung zum Konkordat nicht davon ab. Diese Auswirkungen hängen auch mit den Gesetzgebungsarbeiten in den Partnerkantonen – welche nicht alle gleich schnell vorgehen – und mit den Arbeiten in den Eidgenössischen Räten zusammen.

Für die Konferenz dürfen die Schwierigkeiten bei der Einschätzung der finanziellen Auswirkungen des Vollzugs des neuen Bundesrechts keinen Anlass bieten, um den Entscheid über die Gutheissung des Konkordats hinauszuschieben. Hinzu kommt die Tatsache, dass in einer zweiten Phase zahlreiche Anpassungen der bestehenden Erlasse des Konkordats vorgenommen bzw. neue Erlasse vorbereitet werden müssen. Schliesslich ist festzuhalten, dass das Konkordat im Prinzip im Zeitpunkt des

⁵⁶ Botschaft 05.060 vom 29. Juni 2005 zur Änderung des Strafgesetzbuches in der Fassung vom 13. Dezember 2002 und des Militärstrafgesetzes in der Fassung vom 21. März 2003 – Ziff. 3 Auswirkungen, S. 4724.

⁵⁷ Botschaft 98.038 vom 21. September 1998 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht – Ziff. 263 Änderungen des Sanktionensystems, S. 212 ff.

⁵⁸ Beschluss B-2/14 vom 24. März 2005 (vgl. Anm. ad 3).

⁵⁹ Beschluss E-3/2 vom 16. Oktober 1998 der Konferenz über die Grundsätze des Pekuliums in den Konkordatsanstalten.

Inkrafttretens des neuen, revidierten Schweizerischen Strafgesetzbuchs von den Kantonen angenommen sein muss.

Das vorliegende Konkordat umfasst die folgenden Kapitel und Abschnitte:

- I. Kapitel Geltungsbereich (Art. 1)**
- Grundsätze (Art. 1)
- II. Kapitel Organe des Konkordats (Art. 2 bis 10)**
- Konferenz der für den Vollzug von Strafen und Massnahmen zuständigen kantonalen Behörden der lateinischen Schweiz (Art. 2 und 3)
 - Befugnisse (Art. 4)
 - Organisation (Art. 5)
 - Sekretariat der Konferenz (Art. 6)
 - Konkordatskommission (Art. 7)
 - Zuständigkeiten (Art. 8)
 - Kommission der Ämter für Bewährungshilfe (Art. 9)
 - Zuständigkeiten (Art. 10)
- III. Kapitel Konkordatsanstalten (Art. 11 bis 13)**
- Verpflichtung der Kantone (Art. 11)
 - Anforderungen an die Anstalten (Art. 12)
 - Trennung der Geschlechter (Art. 13)
- IV. Kapitel Einweisung und Aufnahme der Gefangenen (Art. 14 bis 16)**
- Einweisung (Art. 14)
 - Aufnahme (Art. 15)
 - Verfahren (Art. 16)
- V. Kapitel Straf- und Massnahmenvollzug in den Konkordatsanstalten (Art. 17 bis 29)**
- Zuständigkeit (Art. 17)
 - Vollzugsplan für Strafen und Massnahmen (Art. 18)
 - Status der gefangenen Personen (Art. 19)
 - Besuch der Anstalten (Art. 20)
 - Berichte und Stellungnahmen (Art. 21)
 - Fürsorge (Art. 22)
 - Arbeit, Aus- und Weiterbildung (Art. 23)
 - Medizinische Kosten (Art. 24)
 - Kosten für Zahnmedizin (Art. 25)
 - Stationäre therapeutische Massnahme (Art. 26)
 - Berufsunfälle, Nichtberufsunfälle und Berufskrankheiten (Art. 27)
 - Pensionspreis (Art. 28)
 - Arbeitsentgelt, Vergütung und Beteiligung an den Vollzugskosten (Art. 29)
- VI. Kapitel Teilweiser Beitritt des Kantons Tessin (Art. 30 und 31)**
- Einweisung durch die Tessiner Behörden von gefangenen Personen in den Partnerkantone (Art. 30)
 - Einweisung durch die Behörden der Westschweizer Kantone von gefangenen Personen im Kanton Tessin (Art. 31)

VII. Kapitel

Schluss- und Übergangsbestimmungen (Art. 32 bis 37)

- Streitigkeiten innerhalb des Konkordats (Art. 32)
 - Parlamentarische Kontrolle (Art. 33)
 - Inkrafttreten (Art. 34)
 - Übergangsrecht (Art. 35)
 - Konkordatswidrige Vereinbarungen (Art. 36)
 - Kündigung (Art. 37)
-

I. KAPITEL

Geltungsbereich

Art. 1 Grundsätze

Mit der Unterstellung unter das Konkordat (der so genannten "Konkordatisierung") will die Konferenz eine einheitliche Anwendung der Grundsätze zum Freiheitsentzug in den Partnerkantonen gewährleisten. Bei der Harmonisierung hingegen erlässt das Konkordat Empfehlungen oder Richtlinien zuhanden der Partnerkantone, um die Wahrung von Minimal Standards zu erreichen. In manchen Bereichen erlässt die Konferenz je nach den Umständen und den Bedürfnissen, die sich ändern können, Reglemente, die eine grössere Tragweite haben (vgl. Ziff. 7 vorne, Systematik des Entwurfs, S. 4). Es obliegt der Konferenz festzulegen, welche Tragweite sie den Richtlinien und Empfehlungen geben will, die je nachdem die Rechtsstellung der Personen berühren können. Eine Konkretisierung dieser Grundsätze ist übrigens durch die Volksabstimmung vom 28. November 2004 über die NFA erfolgt. Schliesslich müssen, unter Berücksichtigung der zur Diskussion stehenden Ausführungsgesetzgebung (vgl. Botschaft vom 07.09.2005), die beiden anderen Strafvollzugskonkordate ebenfalls für eine einheitliche Umsetzung der Grundsätze über die Haftregeln und -regimes besorgt sein. Die Harmonisierung dieser Grundsätze, bei gleichzeitiger Wahrung der regionalen Unterschiede, wurde vom Neunerausschuss an seiner Sitzung vom 16. Februar 2006 unter Hinweis auf die Präambel der Bundesverfassung bekräftigt.

Der Geltungsbereich des vorliegenden Konkordats umfasst den Vollzug der Strafurteile, die von den Gerichtsbehörden der Partnerkantone, vom Bundesgericht und von den Militärgerichten gefällt werden, sowie der übrigen Urteile, die die zuständigen kantonalen Behörden vollziehen müssen.

Ein ausländisches Urteil kann in einer schweizerischen Strafanstalt vollzogen werden, wenn zuvor ein Exequaturverfahren gemäss Art. 94 des Bundesgesetzes vom 21. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG; SR 351.1) durchgeführt wurde. Die Benutzung schweizerischer Anstalten durch das Ausland ist im Übrigen in Art. 99 IRSG geregelt. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die Voraussetzungen des Exequaturverfahrens nicht gegeben sind und eine freiheitsbeschränkende Sanktion, die in einem anderen Staat gegen einen Nicht-Schweizer-Bürger ausgesprochen wird, in der Schweiz vollzogen werden kann. Die Benutzung schweizerischer Anstalten durch das Ausland bedarf allerdings in jedem Falle einer Bewilligung der zuständigen Behörde des Kantons, der die zu benutzende Anstalt führt. Die Einzelheiten sind in Art. 41 der Verordnung vom 24. Februar 1982 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen ((IRSV) geregelt.

Es wurde beschlossen, den Geltungsbereich des Konkordats zu erweitern und den Vollzug aller Freiheitsstrafen zu konkordatisieren, seien dies kurze oder lange Freiheitsstrafen, Halbgefängenschaft, alle Arten von stationären therapeutischen Massnahmen oder der vorzeitige Vollzug von Strafen und Massnahmen, welcher gemäss Art. 75 Abs. 2 und 58 Abs. 1 nStGB ins materielle Recht aufgenommen wurde. Die Zuständigkeit der Justizbehörden bleibt beim vorzeitigen Vollzug stets vorbehalten. Je nach Gebiet erlässt die Konferenz ihre Bestimmungen in Form von Reglementen oder von Empfehlungen, so dass eine gewisse Flexibilität gewahrt und den Möglichkeiten und Besonderheiten der Partnerkantone Rechnung getragen wird. Dieses Konkordat enthält somit einige wichtige Neuerungen. Nach einer

eingehenden Prüfung aller Vor- und Nachteile wurde hingegen darauf verzichtet, den Geltungsbereich des Konkordats auf die Untersuchungshaft im Sinne von Artikel 110 Abs. 7 nStGB (Art. 69 und 375 StGB) auszuweiten. Mit der Vereinheitlichung des Strafverfahrensrechts auf Bundesebene, welche in absehbarer Zeit realisiert werden sollte, werden die Kantone die Möglichkeit erhalten, allenfalls ein Konkordat im strafprozessualen Bereich zu schliessen. Die Konferenz wird sich im gegebenen Zeitpunkt dieser Problematik annehmen.

Abs. 1: Erweiterung des Geltungsbereichs

Der Geltungsbereich des Konkordats umfasst:

- a) den Vollzug der verschiedenen Arten von Freiheitsentzug und als Neuheit auch die Kurzstrafen inklusive Halbgefängenschaft und tageweiser Vollzug (Art. 77b und 79 nStGB);
- b) den Vollzug aller stationären therapeutischen Massnahmen (Art. 59, 60 und 61 nStGB), was zumindest teilweise eine Neuerung darstellt;
- c) neu auch den vorzeitigen Vollzug der Freiheitsstrafen oder Massnahmen (Art. 75 und 58 nStGB), wobei die Zuständigkeit der Justizbehörde stets vorbehalten ist;
- d) alle abweichenden Vollzugsformen (Art. 80 nStGB);
- e) die Verwahrung (normale Verwahrung und lebenslängliche Verwahrung) (Art. 64 nStGB und 123a BV).

Hingegen fallen folgende Vollzugsformen nicht in den Geltungsbereich des Konkordats:

- a) die gemeinnützige Arbeit (Art. 37 ff. nStGB);
- b) das Electronic Monitoring (EM), welches im nStGB nicht erwähnt ist;
- c) die Geldstrafen (Art. 34 nStGB) und die Bussen (Art. 106 nStGB).

Die Konferenz befasst sich bereits heute mit einigen Aspekten der Kurzstrafen (z.B. beim Pensionspreis: Beschluss B – 3/5 vom 16. März 2000 zur Festlegung eines einheitlichen Pensionspreises pro Tag in den Arrestmöglichkeiten und in den Untersuchungsgefängnissen der Westschweizer Kantone und des Tessins). Dies gilt auch für gewisse, freiheitsentziehende Sicherheitsmassnahmen sowie ambulante Massnahmen (z.B. Art. 43 Ziff. 1 Abs. 1 und Art. 44, ausgenommen Ziff. 6 StGB).

Aufgrund des neuen Sanktionensystems und im Sinne des Effizienzgrundsatzes schien es angezeigt, den Geltungsbereich des Konkordats zu erweitern. Auf diese Weise kümmert sich dieselbe Behörde um den Vollzug der konkordatisierten und der nicht konkordatisierten freiheitsentziehenden Sanktionen. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass gewisse Unterschiede in der kantonalen Praxis vermindert werden können, was angesichts der heutigen Mobilität der Personen vorteilhaft ist. Zudem entspricht dies dem Grundsatz der Bürgernähe.

Um den jeweiligen kantonalen Möglichkeiten und Besonderheiten Rechnung zu tragen, kann die Konferenz künftig in Ausnahmefällen vorsehen, dass bestimmte Personen, die zu einer kurzen Freiheitsstrafe verurteilt sind, ausnahmsweise auch in einer Nicht-Konkordatsanstalt untergebracht werden. Die Bedingungen für solche Ausnahmegewilligungen werden in einem Reglement festgelegt.

- Dies betrifft einmal die kurzen Freiheitsstrafen (deren Dauer im Allgemeinen sechs Monate nicht unterschreiten sollte – Ausnahmen nach Art. 41 nStGB vorbehalten – und deren Anzahl merklich abnehmen sollte). Diese Kurzstrafen werden bis zu einer Dauer von einem Jahr grundsätzlich in der Form der Halbgefängenschaft vollzogen. In der lateinischen Schweiz werden alljährlich durchschnittlich 3'000 unbedingte Freiheitsstrafen von einem Tag bis zu sechs Monaten sowie rund 200 unbedingte Strafen von 6 Monaten bis zu einem Jahr ausgesprochen. Dies ergibt rund 129'000 Verpflegungstage im Jahr 2004 (101'000 im Jahre 2003), zu welchen noch die 284'000 Tage Untersuchungshaft im Jahre 2004 (2003: 232'000) zu rechnen sind. Gegenwärtig stehen rund 1'300 Plätze zur Verfügung. Im Gegensatz zur heutigen Situation wird die Halbgefängenschaft an Bedeutung gewinnen und für Strafen bis zu einem Jahr zur Regel werden. Heute werden rund 32'000 Tage (2004) in dieser Form vollzogen. Es sei daran erinnert, dass das neue Schweizerische Strafgesetzbuch zum Ziel hat, die kurzen Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten, von Ausnahmen abgesehen (vgl. Art. 41 nStGB), zu beseitigen⁶⁰.

⁶⁰ Vgl. Anmerkung ad 3 (Ziff. 2.1.3. Das neue Sanktionensystem im allgemeinen Teil des StGB).

Bei den kurzen Strafen, die bis zu einer Dauer von einem Jahr von wenigen Ausnahmen abgesehen in der Form der Halbgefangenschaft vollzogen werden sollen (Art. 77b und 79 nStGB) und deren Anzahl voraussichtlich deutlich abnehmen wird, ist es aus Gründen des Legalitätsprinzips angezeigt, eine einheitliche Umsetzung zu gewährleisten. Dabei ist darauf zu achten, dass die Betroffenen in einer vernünftigen Distanz zum Arbeitsplatz und zum Wohnort untergebracht werden. Bis anhin wies die kantonale Praxis bezüglich der Bedingungen zur Gewährung der Halbgefangenschaft zum Teil erhebliche, schwer zu rechtfertigende Unterschiede auf. Im heutigen Recht handelt es sich bei diesen weniger einschneidenden Haftregimes um eine Erleichterung des Vollzugs, während sie im neuen Recht den Normalvollzug darstellen werden. Seit vielen Jahren befasst sich die Konferenz im Übrigen mit der Festlegung eines einheitlichen Pensionspreises in den Arresthäusern, ohne dass diese Art des Freiheitsentzugs dem Konkordat formell untersteht. Die zuständige Behörde ist hingegen dieselbe, ob es sich nun um kurze oder lange Freiheitsstrafen handelt. Die von der Konferenz vorgeschlagenen Änderungen drängen sich deshalb im Sinne einer Vereinfachung und einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise auf. Schliesslich werden die kurzen Strafen nach dem Grundsatz der Einheitsstrafe in offenen oder geschlossenen Anstalten vollzogen werden können (Art. 76 nStGB), was heute nicht der Fall ist. Mit der vom Konkordat vorgeschlagenen Lösung können die kantonalen Unterschiede bei den Vollzugsbedingungen vermindert werden; zudem kann mit Hilfe von Mindeststandards eine Qualitätssteigerung erzielt werden, unter Wahrung einer gewissen Flexibilität (vgl. Anm. ad Art. 14 Abs. 2, unten);

- Für die nach heutigem Recht in Anwendung des Konkordats vollzogenen Freiheitsstrafen (lange Gefängnisstrafen oder Zuchthausstrafen, d.h. Strafen ab 6 Monaten) werden bei einem Platzangebot von insgesamt 700 Plätzen jährlich über 200'000 Verpflegungstage verzeichnet, wobei eine Zunahme festzustellen ist (2004: 225'000). Die Unterscheidung zwischen Gefängnis- und Zuchthausstrafe wird im neuen Recht aufgehoben. Die einheitliche Freiheitsstrafe wird inskünftig in Anstalten vollzogen, die sich nach der Typologie der verurteilten Personen richtet (vgl. Art. 76 ff. nStGB);
- Der vorzeitige Vollzug der Strafen und Massnahmen (Art. 75 Abs. 2 und 58 Abs. 1 nStGB) untersteht neu dem Konkordat, wobei die Zuständigkeit der Justizbehörden vorbehalten wird. Der vorzeitige Vollzug ist im heutigen Strafgesetzbuch nicht geregelt, wird aber neu im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils aufgenommen. Mehrere Kantone kennen dieses Instrument bereits in ihren Strafprozessordnungen. Der vorzeitige Vollzug hat in den letzten Jahren schweizweit zugenommen (2001 : 451 / 2004 : 591)⁶¹ und hat sich bewährt, da die betroffene Person innert kurzer Frist und unter bestimmten Bedingungen, noch vor der Verurteilung in den Genuss von Resozialisierungsmassnahmen kommt, die in einem Untersuchungsgefängnis in der Regel nicht möglich sind.
- Weiter gehören alle stationären therapeutischen Massnahmen, inklusive die Verwahrung (Art. 59 und 64 nStGB) von Personen, die unter einer schweren psychischen Störung leiden, zum Geltungsbereich des Konkordats. Dieses System entspricht im Wesentlichen dem heutigen Artikel 43 StGB und zielt auf eine Verbesserung des psychischen Zustands des Betroffenen und nicht nur auf dessen Stabilisierung hin. Gemäss Art. 59 Abs. 4 nStGB beträgt die Dauer der Massnahme in der Regel höchstens fünf Jahre, wobei eine Verlängerung möglich ist (letztere ist von einer gerichtlichen Behörde auszusprechen).

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Konkordatisierung der stationären therapeutischen Massnahmen einem eindeutigen Interesse entspricht, wobei die medizinische Betreuung nicht darunter fällt. Zu bemerken ist allgemein, dass das revidierte Strafgesetzbuch ein stärkeres Gewicht als bisher auf diese stationären therapeutischen Massnahmen legt, welche in erster Linie die Behandlung der betroffenen Person bezwecken.

Mit der vorgeschlagenen Lösung wird es möglich sein, auf den Bau neuer Konkordatsanstalten zu verzichten. Ein Vorbehalt ist allerdings in Bezug auf die geeignete Anstalt im Sinne des heutigen Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB zu machen, denn das Fehlen einer solchen Anstalt wird schon seit vielen Jahren beanstandet. Der Kanton Genf hat nun kürzlich angekündigt, dass er diese Lücke im Konkordat mit dem Bau einer Anstalt (Projekt "Curabilis") für 60 Personen, die dieses Profil aufweisen, schliessen werde. Dank der Konkordatisierung dieses Massnahmenvollzugs wird die Konferenz die Möglichkeit erhalten, entsprechende Regeln zur Aufnahme, zum Vollzugsplan, zum Arbeitsentgelt, zu den Beziehungen zur Aussenwelt (Art. 90 nStGB) und zur Informationspflicht festzulegen, ohne den medizinischen Bereich zu tangieren. Gegenwärtig sind häufig dieselben Behörden für die Anwendung der konkordatisierten und der nicht konkordatisierten Massnahmen zuständig. Zudem findet der Vollzug der stationären Behandlung in einer geeigneten psychiatrischen

⁶¹ Bundesamt für Statistik (BfS), Recht und Justiz, Strafurteilsstatistik, Stand am 10.08.2005.

Anstalt statt, respektive in einer besonderen Massnahmenabteilung einer Strafanstalt. Private Institutionen, die dieses Bedürfnis abdecken, sind heute in genügender Anzahl vorhanden, und es scheint gar, dass diese Institutionen nicht ausgelastet sind. Gemäss Art. 379 nStGB können die Kantone zudem den Vollzug von Massnahmen im Sinne von Art. 59 bis 61 und 63 nStGB privat geführten Anstalten anvertrauen.

- Weiter gehören die Massnahmen zur Suchtbehandlung (Art. 60 nStGB) in den Anwendungsbereich des Konkordats. Auch hier geht es darum, dank einer Harmonisierung den betroffenen Personen den Zugang zu angemessenen Behandlungen mit bestimmten Qualitätsstandards zu gewährleisten. Der Gesetzgeber hat sein diesbezügliches Konzept erweitert und neu alle Formen von krankhafter Sucht, inklusive die Medikamentenabhängigkeit, mit einbezogen.
- Die Massnahmen für junge Erwachsene (Art. 61 nStGB) fallen wie bereits heute unter das Konkordat. Der Vollzug dieser Massnahmen wird sich eng an das heutige System des Artikels 100^{bis} StGB anlehnen. Zu bemerken ist allerdings, dass die Anzahl der Verurteilten dieser Kategorie seit vielen Jahren ziemlich niedrig ist, auch wenn erst kürzlich wieder mehrere (8) entsprechende Urteile ergangen sind. Für die ganze Schweiz präsentieren sich die Zahlen wie folgt: 99 im Jahre 1984, 80 im 1989, 38 im 1990, 82 im 1993, 38 im 1999, 22 im 2003 und 25 im 2004)⁶².
- Schliesslich wird auch die Verwahrung im Sinne von Art. 64, 64a und 64b nStGB konkordatisiert. Das revidierte Strafgesetzbuch bringt im Vergleich zur heutigen Verwahrung von Gewohnheitstätern und psychisch abnormen Delinquenten (Art. 42 Ziff. 1 Abs. 1 und 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB) eine wichtige Neuerung. Beim Vollzug dieser Massnahme wird nämlich neu die Freiheitsstrafe vor der Verwahrung vollzogen, was eine Ausnahme vom Grundsatz des Primats des Massnahmenvollzugs (Art. 57 Abs. 2 nStGB) bedeutet. Der Bundesrat hat unterdessen seine Botschaft zur Umsetzung des von Volk und Ständen angenommenen Art. 123a der Bundesverfassung vorstellen. Zunächst gilt es die Ergebnisse der parlamentarischen Diskussionen zu diesem Gegenstand sowie den Ablauf der Referendumsfrist bezüglich der am 24. März 2006⁶³ verabschiedeten Änderungen abzuwarten.

Der Klarheit halber wird der Begriff der stationären therapeutischen Massnahmen für die Suchtbehandlung (Art. 60 nStGB) und für die Massnahmen für junge Erwachsene (Art. 61 nStGB) verwendet, während der Begriff der Verwahrung die "ordentliche" Internierung nach Art. 59 nStGB und die eigentliche Verwahrung (Art. 64 nStGB) abdeckt.

Die gemeinnützige Arbeit (GA) ist keine freiheitsentziehende Strafe, während das Electronic Monitoring (EM) im nStGB gar nicht als Strafe aufgeführt ist. Da der Vollzug der GA und des EM grundsätzlich in der Nähe des Wohn- und Arbeitsortes des Betroffenen erfolgen sollte, wurde darauf verzichtet, diese in den Geltungsbereich des Konkordates mit einzubeziehen. Ebenso wurde bei den Geldstrafen (Art. 34 nStGB) und bei den Bussen bzw. den Busseneintreibungsverfahren (Art. 106 nStGB) darauf verzichtet, da in einigen Kantonen die entsprechenden Entscheide in die Kompetenz der Justizverwaltung fallen.

Was die ambulanten therapeutischen Massnahmen betrifft, so besteht aufgrund der Praxis und der bisherigen Erfahrungen kein Anlass, diese zu konkordatisieren. Ebenso wenig ist eine Harmonisierung anzustreben, da dies angesichts der sehr unterschiedlichen Organisation des Gesundheitswesens in den Kantonen nicht opportun erscheint.

II. KAPITEL

Organe des Konkordats

Art. 2 Organe

Die klassische Organisationsform mit vier Organen wurde vom heutigen System übernommen. Dieses System hat sich bewährt und entspricht auch den regionalen Gegebenheiten in der lateinischen Schweiz. Diese Organisations- und Verfahrensregeln haben seit vielen Jahren bestens funktioniert. Zudem wurde dieses System auch im Konkordat von 1996 über die Organisation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sowie im Konkordat vom 24. März 2005 über die strafrechtliche Einschliessung von Jugendlichen in den Kantonen der Westschweiz (und teilweise im Kanton Tessin) übernommen. Letzteres Konkordat wurde unlängst von den Kantonsregierungen den jeweiligen Parlamenten zur Genehmigung unterbreitet. Die entsprechenden Verfahren sind im Gang bzw. bereits abgeschlossen (FR / NE / TI).

⁶² vgl. Anm. ad 8

⁶³ Botschaft 05.000 vom 29. Juni 2005 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches in seiner Fassung vom 13. Dezember 2002 und des Militärstrafgesetzes in seiner Fassung vom 21. März 2003.

- Bst. a** Neu ist von der lateinischen Schweiz die Rede, wo früher die Begriffe "Westschweizer Kantone und Tessin" verwendet wurden.
- Bst. c** Der Name der Konkordatskommission wurde auf allgemeinen Wunsch der beteiligten Kreise beibehalten.
- Bst. d** Hier wurde die neue Terminologie des ervidierten Strafgesetzbuches übernommen (Bewährungshilfe – 5. Titel des nStGB).

Art. 3 Konferenz der für den Vollzug von Strafen und Massnahmen zuständigen kantonalen Behörden der lateinischen Schweiz: Zusammensetzung

Redaktionelle Änderung ("lateinische Schweiz" s. oben ad Art. 2).

Des Weiteren wird neu zuerst die Zusammensetzung der Konferenz aufgeführt, während die Befugnisse und die Organisation in den nachfolgenden Bestimmungen geregelt sind (vgl. Art. 3, 4 und 5 unten).

Art. 4 Befugnisse

Die Befugnisse der Konferenz werden wie folgt festgelegt bzw. ergänzt:

- Bst. a** entspricht Art. 4 Abs. 4 des heutigen Konkordats;
- Bst. b** entspricht Art. 4 Abs. 2 des heutigen Konkordats; die Ausführungsreglemente zum Konkordat werden von den Mitgliedern der Konferenz nach dem Grundsatz der Einstimmigkeit verabschiedet⁶⁴;
- Bst. c** diese Bestimmung wird angesichts der Erweiterung des Geltungsbereichs ergänzt. Nebst den Richtlinien können auch Empfehlungen erlassen werden, die als Verwaltungsverordnungen bindende Wirkung haben, wenn sie direkte Auswirkungen auf die Einzelperson haben⁶⁵. Diese Richtlinien und Empfehlungen haben allerdings nicht zum Zweck, Kantonen, die über die Mindeststandards hinausgehende Dispositionen getroffen haben, noch weitergehende Pflichten aufzuerlegen.
- Bst. d** die Konferenz besitzt bereits seit über zwanzig Jahren eine allgemeine Kompetenz zum Erlass von Reglementen, Beschlüssen, Richtlinien oder Empfehlungen;
- Bst. e** die Konferenz kann die Schaffung neuer Strukturen vorschlagen, die als Anstalten oder als Abteilungen von Anstalten konzipiert sein können. Des Weiteren kann die Konferenz unter bestimmten Bedingungen die Führung von Anstalten durch private Organe vorschlagen (Art. 379 und 384 StGB / 379 nStGB);
- Bst. h** hier wird lediglich präzisiert, dass es der Konferenz obliegt, Beziehungen zum Bund, zu den beiden anderen Strafvollzugskonkordaten und zu den Nicht-Partnerkantonen zu unterhalten;
- Bst. i** institutionelle Organe sind etwa die Regierungskonferenzen auf nationaler oder regionaler Ebene und die Fachkonferenzen (KdK; KKJPD; CGSO⁶⁶, SODK; die CRASS⁶⁷ usw.) sowie das Schweizerische Ausbildungszentrum für Strafvollzugspersonal. Das Konkordat hat im Übrigen auch Beziehungen zu den Medien zu unterhalten, sofern dies nötig ist und sofern es um eine spezifische Konkordatsangelegenheit geht. Die Kompetenzen der Kantone in den Bereichen Kommunikation und Information werden in keiner Weise berührt;
- Bst. j** das heutige Konkordat enthält bereits Bestimmungen über die Förderung der Berufs- und Weiterbildung (Art. Abs. 9). Dennoch scheint es, angesichts von Art. 377 Abs. 5 nStGB sowie der von den drei Strafvollzugskonkordaten im Jahre 2004 verabschiedeten Leitlinien angezeigt zu präzisieren, dass die Aus- und Weiterbildung nicht nur das Personal der Anstalten betrifft, sondern auch die übrigen Personen, die mit dem Vollzug strafrechtlicher Sanktionen befasst sind (insbesondere das Personal der Bewährungshilfe und der Einweisungsbehörden), unter Einschluss der externen Personen wie etwa des Gesundheitspersonals. Der Neunerausschuss und die Konkordatskommission haben übrigens vorgeschlagen, dass eine entsprechende gesetzliche

⁶⁴ Vgl. Anm. Ad 4.

⁶⁵ Vorerwähnter Kommentar; Ziff. 7, Systematik des Entwurfs, S. 4.

⁶⁶ Westschweizer Regierungskonferenz

⁶⁷ Westschweizer Konferenz für Gesundheit und Soziales

Grundlage in die Gesetzgebungen der Kantone aufgenommen wird. Für das Gesundheitspersonal gibt es zudem eigene, spezifische Aus- und Weiterbildungen, die von Spezialisten angeboten werden;

Bst. k es wurde beschlossen, die Liste der Anstalten nicht mehr ausdrücklich im Konkordat zu integrieren. Es wird indes ausdrücklich festgehalten, dass die Konferenz diese Liste in einem Reglement festlegt.

Aufgrund des normativen Charakters des Konkordats sowie der bisherigen und der zu erwartenden, künftigen Entwicklung kann die Liste der Anstalten nicht mehr im Konkordat selbst aufgeführt werden, ebenso wenig wie die Anstaltstypen oder die Zweckbestimmung der Anstalten (im bisherigen Konkordat: Art. 12 und 13). Die Konferenz wird deshalb ein Reglement erlassen, die die einzelnen Anstalten aufführt und die Typologie der Anstalten präzisiert. Diese Liste wird im vorliegenden Kommentar *pro memoria* erwähnt. Sie wird im Laufe der Zeit regelmässig stets angepasst werden müssen, je nach der allgemeinen Entwicklung.

Um den Änderungen in der Zusammensetzung der Gefängnispopulation sowie den Fortschritten bei der Betreuung der Gefangenen Rechnung zu tragen, wurde die Struktur der Anstalten im neuen Strafgesetzbuch stark vereinfacht. Die Kantone müssen gemäss Art. 76, in Verbindung mit Art. 377 nStGB dafür sorgen, dass zwei Arten von Anstalten zur Verfügung stehen, nämlich entweder offene oder geschlossene Anstalten. Die Kantone können flexible Lösungen vorsehen, indem sie innerhalb von offenen Anstalten geschlossene Abteilungen unterhalten und umgekehrt (Art. 76 Abs. 2 nStGB). Sie können auch Anstalten oder besondere Abteilungen z.B. für Frauen sowie für nach Alter, Strafdauer, Betreuungsbedarf oder Ausbildungsinteressen gebildete Gefangenengruppen vorsehen⁶⁸.

Die Liste der Anstaltstypen oder -abteilungen, die neu geschaffen oder umgenutzt werden müssen, orientiert sich an den gesetzlichen Bestimmungen: Offene Anstalten mit geschlossenen Abteilungen, geschlossene Anstalten mit offenen Abteilungen, Anstalten oder Abteilungen für die kurzen, unbedingten Freiheitsstrafen (Art. 41 nStGB) und/oder für die Halbgefangenschaft (Art. 77b nStGB), Anstalten oder Abteilungen für den Vollzug der stationären therapeutischen Massnahmen und für die Suchtbehandlung (Art. 59 und 60 nStGB), Anstalten oder Abteilungen für die Verwahrung psychisch gestörter, gefährlicher Täter (Art. 59 Abs. 3 nStGB), Anstalten oder Abteilungen für die Verwahrung (Art. 64 nStGB) und schliesslich Anstalten oder Abteilungen für die jungen Erwachsenen (Art. 61 nStGB). Für die lebenslange Verwahrung wurde keine Einrichtung vorgesehen. Die Konferenz hat vielmehr dem EJPD vorgeschlagen, nötigenfalls eine einzige solche Anstalt auf nationaler Ebene zu schaffen, wobei die Investitions- und Betriebskosten auf die drei Strafvollzugskonkordate zu verteilen wären. Eine solche "interkonkordatäre" Zusammenarbeit existiert bereits heute, zum Beispiel beim Vollzug von Strafen oder Massnahmen für gemeingefährliche Verurteilte, in Bezug auf inhaftierte Frauen sowie für die Ausbildung des Personals.

Das Reglement wird Anstalten oder Abteilungen vorsehen müssen für:

- den offenen Vollzug, der als die normale Vollzugsform gilt, während der geschlossene Vollzug die Ausnahme bildet (vgl. Botschaft des Bundesrates, Ziff. 214.22, S. 134); die offenen Anstalten können jedoch geschlossene Abteilungen aufweisen und umgekehrt. Es ist allerdings zu bedenken, dass sich die Gefängnispopulation seit der Erarbeitung und Verabschiedung der Gesetzesrevision stark verändert hat. So wird man heute häufiger mit unbekanntem Situationen oder mit Risiken konfrontiert, namentlich bei Tätern, die überhaupt keinen Bezug zu unserem Land haben. Über ein Drittel der ausländischen Gefangenen hat einen Wohnsitz im Ausland oder überhaupt keinen Wohnsitz⁶⁹;
- den Vollzug von Massnahmen gemäss Artikel 59 und 60 nStGB. Die Anstalt "La Pâquerette" in Genf (im Gefängnis Champ-Dollon) ist heute (noch) keine Konkordatsanstalt, doch die Einweisungsbehörden der Konkordatskantone platzieren bereits Gefangene in dieser Abteilung, welche möglicherweise konkordatisiert werden könnte. Je nachdem, wie die Genfer Behörden entscheiden, könnte die Konferenz diese Anstalt als für den Vollzug solcher Massnahmen geeignet qualifizieren. Des Weiteren könnten bestehende Anstalten für die Suchtbehandlung vorgesehen werden. Diese Frage wird mit den zuständigen Behörden des Gesundheitswesens zu klären sein;
- die Behandlung psychischer Störungen in einer geschlossenen psychiatrischen Anstalt oder in einer geschlossenen Abteilung einer Strafvollzugsanstalt (Art. 59 Abs. 3 nStGB). Diese

⁶⁸ Vgl. Botschaft des Bundesrates 98.038 vom 21. September 1998 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches, Ziff. 214.22 S. 134 sowie Art. 76, 77 und 80 nStGB.

⁶⁹ Vgl. BfS, Recht und Justiz, Strafurteilsstatistik, Stand am 10.08.2005.

Anstalt wird Personen aufnehmen können, die Gegenstand einer stationären therapeutischen Massnahme bilden und einer Behandlung nach Artikel 59 nStGB bedürfen. Weiter können darin Personen aufgenommen werden, bei denen eine Verwahrung gemäss Art. 64 Abs. 1 nStGB angeordnet wurde oder die aufgrund von Art. 64 Abs. 1^{ter} nStGB vorübergehend transferiert werden. Eine entsprechende, geeignete Anstalt fehlt seit langem, doch nun scheint die Realisierung voranzuschreiten. Der Staatsrat des Kantons Genf hat kürzlich dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf für einen Planungskredit zur Schaffung einer Anstalt (Projekt Curabilis, mit 60 Plätzen) unterbreitet. Diese Anstalt soll Teil eines grösseren Gefängnis-Komplexes mit weiteren Abteilungen werden;

- den Vollzug der Sicherungsverwahrung (Art. 64 Abs. 4 nStGB), wobei die Konferenz sich für die Schaffung, falls überhaupt nötig, einer einzigen Einrichtung in der Schweiz ausgesprochen hat, welche im Rahmen einer interkonkordatären Zusammenarbeit zu realisieren wäre;
- den Vollzug der Massnahmen für junge Erwachsene. Diese Anstalt muss von den übrigen Einrichtungen getrennt sein. Aufgrund der vom Bundesamt für Statistik gelieferten Daten stellt man allerdings fest, dass nur wenige Massnahmen nach dem heutigen Art. 100^{bis} StGB ausgesprochen werden. In der lateinischen Schweiz sind die Zahlen sogar noch tiefer als in den übrigen Regionen. Entgegen diesem Trend wurden allerdings erst kürzlich wieder einige solche Massnahmen (8) ausgesprochen;
- um die geographische Nähe zu gewährleisten, sollten namentlich für die Halbfreiheit und für das Übergangsregime Anstalten oder Abteilungen in Stadtzentren oder in deren Nähe vorgesehen werden;
- die Vollzugsformen, die vom ordentlichen Vollzug abweichen (Art. 77 bis 77b und 79 nStGB), z.B. für gefangene Personen, die gesundheitliche oder seelische Probleme haben⁷⁰. Dasselbe gilt für gefangene Frauen während einer Schwangerschaft, bei der Entbindung und für die Zeit unmittelbar danach sowie für Frauen, die mit ihren Kleinkindern untergebracht werden müssen. Für all diese Situationen gilt es, wie bereits heute, flexible und einzelfallbezogene Lösungen zu finden⁷¹.

Wenn man die heutige Belegung der Konkordatsanstalten (Art. 12 und 13 des Konkordates) betrachtet, so kommt man, bei aller gebotenen Vorsicht, zum Schluss, dass generell eine zunehmende Tendenz feststellbar ist (Verpflegungstage im Konkordat im Jahre 2001: 217'000 / 2002: 200'000 / 2003: 213'000 / 2004: rund 225'000). Hingegen ist es nicht möglich, die künftige Entwicklung der Kriminalität und die Praxis der Justizbehörden vorauszusehen. Aufgrund der vorstehenden Elemente ist indes davon auszugehen, dass die gemäss revidiertem Strafgesetzbuch notwendigen Anstalten heute verfügbar sind. Vorbehalten bleibt die allfällige Schaffung einer geeigneten Anstalt im Sinne von Art. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB im Kanton Genf, welche in den nächsten Jahren erfolgen sollte. Offen bleibt auch die Frage einer geschlossenen psychiatrischen Anstalt oder Abteilung (Art. 59 Abs. 3 nStGB) sowie einer Anstalt für die lebenslängliche Verwahrung. Angesichts der Konkordatisierung des vorzeitigen Straf- oder Massnahmenvollzugs (Art. 1 Bst. b des Konkordats) ist es ferner angezeigt, entsprechende zusätzliche Plätze zu schaffen (Projekt des Kantons Freiburg vom August 2005 zuhanden des Konkordats – vgl. oben Pkt. 8 Bst. c). Diese zusätzlichen Plätze werden dazu beitragen, die Untersuchungsgefängnisse zu entlasten, die in zunehmender Masse von Personen belegt werden, welche in den vorzeitigen Vollzug transferiert werden könnten. Die Konferenz verfügt über bestimmte Mittel, um die gegenwärtige und zukünftige Situation der Anstalten und deren Aufnahmekapazität zu evaluieren, doch diese Daten müssen noch vervollständigt werden. Diese komplexe Untersuchung kann im jetzigen Zeitpunkt weder von den Kantonen noch vom Bund durchgeführt werden, da auf beiden Seiten die nötigen Mittel (Infrastruktur und Humankapital) fehlen. Die Schätzungen müssen demnach mit Vorsicht aufgenommen werden, umso mehr, als in diesem Bereich immer wieder starke Schwankungen zu verzeichnen waren (in der Schweiz hat die Anzahl Verpflegungstage zwischen 1985 und 1994 von 1'585'674 auf 1'840'876 zugenommen, danach ist sie zwischen 1995 und 1997 auf 1'770'251 zurückgegangen, um seither wieder auf 1'932'087 im Jahre 2003 und gar auf über 2'000'000 im Jahre 2004 anzusteigen; diese Tendenzen werden auch in anderen Ländern verzeichnet).

Es wird zudem notwendig sein, manche Anstalten aufgrund der gesetzlichen Anforderungen⁷² und insbesondere aufgrund der Bedürfnisse anzupassen, die durch die neuen Bestimmungen über die bedingte oder die teilbedingte Strafe sowie den Vollzug von Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten

⁷⁰ Beschluss der Konferenz Nr. E-8/1 vom 27. Oktober 2003 über den Vollzug der Strafen und Massnahmen an kranken, behinderten und alten Personen.

⁷¹ vgl. Art. 75 nStGB und Botschaft des Bundesrates 98.038 ad Anmerkung 10, Ziff. 214.2, S. 132 ff.

⁷² vgl. aaO, Anmerkung 16.

entstehen werden. Jeder Kanton wird eine entsprechende Analyse vorzunehmen haben, welche insbesondere die heutigen Anstalten und die durch das neue Recht entstehenden Bedürfnisse – auch im Personalbereich – zum Gegenstand hat. Aus dieser Untersuchung müssen die zu erwartenden Kosten hervorgehen sowie die Umnutzungen, die allenfalls vorgenommen werden müssen. Dabei sind die Gefängnisse zu berücksichtigen, in denen gegenwärtig kurze Freiheitsstrafen verbüsst werden (vgl. oben Art. 1). Der Bundesrat anerkennt im Übrigen selber, dass die finanziellen und personellen Auswirkungen nur schwer zu evaluieren sind⁷³.

Art. 5 Organisation

Abs. 3 Hier wird der bisherigen Praxis Rechnung getragen. Angesichts der Tatsache, dass die Wahlen in den Kantonen der lateinischen Schweiz zu verschiedenen Zeitpunkten stattfinden und dass zudem die Legislaturperioden unterschiedlich lang sind, sollten keine allzu rigiden Organisationsregeln festgelegt werden. Hinzu kommt, dass die Mandate des Präsidenten und des Vize-Präsidenten im Prinzip nur ein paar Jahre dauern. Schliesslich wird in der Praxis ein Turnus angewandt, so dass jeder Kanton bei der Bestellung des Präsidenten der Konferenz einmal zum Zug kommt.

Art. 6 Sekretariat der Konferenz

Abs. 1 Das Sekretariat der Konferenz übt diese Tätigkeit auch für andere Konkordate der lateinischen Kantone aus (z.B. für das Konkordat vom 24. März 2005 über den strafrechtlichen Freiheitsentzug bei Jugendlichen). Dadurch können Synergien erzielt und Mittel eingespart werden; zudem erreichen die mit der Problematik des Freiheitsentzugs befassten Personen einen höheren Spezialisierungsgrad.

Abs. 2 Hier geht es unter anderem um Koordinationsaufgaben und um Projektorganisationen, z.B. in Bezug auf andere Konkordate und institutionelle Organe.

Abs. 3 Das Sekretariat soll laut dieser Bestimmung für die Veröffentlichung, die Verbreitung und die Übersetzung der Erlasse und Beschlüsse des Konkordats sorgen. Dies geschieht auch im Sinne einer Anpassung an die neuen Regeln, die im Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 – BBl 2003 1963) figurieren. Hinzu kommt, dass gemäss den am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Bestimmungen (Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt - BBl 2004 3121) die interkantonalen Vereinbarungen weder in der AS noch in der SR publiziert werden. Die Konferenz muss demnach eine Lösung finden, um diese Erlasse zu veröffentlichen. Schliesslich wurde auch ein Internetauftritt entwickelt und erstellt, welcher demnächst den Benützern erlauben wird, die Erlasse der Konferenz auf diesem Wege zu konsultieren.

Abs. 4 Dieser Absatz entspricht dem heutigen Absatz 2.

Abs. 5 Die Person, die dieses Amt innehat, führt auch das Sekretariat weiterer Konferenzen, zum Beispiel dasjenige der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD).

Art. 7 Konkordatskommission

Abs. 1 Die vorgeschlagene Lösung hat sich seit vielen Jahren bewährt. Grundsätzlich werden zwei Mitglieder pro Kanton vom jeweiligen Departementschef bezeichnet. Mit dieser Praxis ist es möglich, einen Vertreter der Strafvollzugsbehörden, in der Regel der Einweisungsbehörde, und einen Vertreter der Anstaltsdirektoren sowie eine Person, die den Bereich der Bewährungshilfe vertritt, zu bezeichnen. Aufgrund der zahlreichen Aufgaben der Kommission ist es oftmals notwendig, Arbeitsgruppen zu bilden, um bestimmte Fragen zu untersuchen. Es ist deshalb nützlich, die betroffenen Kreise nach Möglichkeit zu integrieren, wobei andererseits auch darauf zu achten ist, dass die Konkordatskommission nicht allzu umfangreich wird.

Abs. 3 Es handelt sich um eine Änderung redaktioneller Natur (vgl. oben, Anmerkung zu Art. 2 Bst. d). Zudem hat sich in der Praxis gezeigt, dass das heutige System seit Jahren gut funktioniert. Dennoch möchte die Konkordatskommission die Zusammenarbeit mit den Vertretern der Ämter für Bewährungshilfe noch intensivieren, um namentlich der neuen, grösseren Bedeutung der Bewährungshilfe Rechnung zu tragen.

⁷³ Vgl. Anmerkung ad 3: Ziff. 3.2. Auswirkungen für Kantone und Gemeinden

Abs. 4 Die Kommission soll ihre Funktionsweise und ihre Organisation in einem von der Konferenz zu genehmigenden Beschluss festlegen (Abstimmung, Ausstand, Vertraulichkeit, Amtsgeheimnis usw.).

Art. 8 Befugnisse

Es handelt sich um Änderungen redaktioneller Natur, die die aktive Rolle der Kommission als technisches Organ der Konferenz unterstreichen sollen.

Art. 9 Kommission der Ämter für Bewährungshilfe

Redaktionelle Anpassung der Artikelüberschrift, angesichts der neuen Terminologie, die im revidierten Schweizerischen Strafgesetzbuch verwendet wird (Art. 93 nStGB). Dieser Vorschlag wird im Einvernehmen mit der Westschweizer Konferenz der Ämter für Schutzaufsicht gemacht. Ein Mitglied dieser Konferenz nimmt im Übrigen an den Sitzungen der Konkordatskommission teil.

Abs. 3 Es wird auf die vorstehenden Erwägungen ad Art. 7 Abs. 4 verwiesen.

Art. 10 Befugnisse

Redaktionelle Anpassungen und nützlicher Hinweis auf die Überweisung des Urteilsvollzugs.

III. KAPITEL

Konkordatsanstalten

Art. 11 Verpflichtung der Kantone

Abs. 1 Hier wird auf die Verpflichtung der Kantone hingewiesen, ihre Anstalten mit dem Personal den anderen Konkordatskantonen zur Verfügung zu stellen, sofern die notwendigen Kredite für den gemeinsamen Vollzug der Strafsanktionen gewährt werden. Diese Verpflichtung der Kantone beruht auf Art. 377 nStGB. Selbst wenn die Beschlüsse der Strafvollzugskonkordate bindende Wirkung haben, verfügen die Konkordate indes über keine Zwangsmittel für den Fall, dass ein Kanton bzw. dessen Stimmvolk einen entsprechenden Kredit verweigert⁷⁴. Falls Schwierigkeiten auftreten sollten, kann der Bund die notwendigen Bestimmungen gestützt auf Art. 123 Abs. 2 der revidierten Bundesverfassung vom 28. November 2004 erlassen.

Abs. 2 Im heutigen Konkordat findet sich diese Verpflichtung in Artikel 31. Es erschien sinnvoller, sie im Rahmen der vorliegenden Revision in den Artikel 11 aufzunehmen.

Art. 12 Anforderungen an die Anstalten

Ein Katalog mit Empfehlungen für die Schweiz existiert bis zu einem gewissen Masse bereits, gestützt auf die Normen, Empfehlungen und die Rechtsprechung im internationalen und vor allem im europäischen Bereich (z.B. EMRK sowie die verschiedenen damit verbundenen Konventionen und Empfehlungen). In der Tat wurden seit dem Jahre 2000 Minimalanforderungen für den Vollzug von Freiheitsstrafen von mehr als drei Monaten erlassen. Diese internen Normen wurden von der Konferenz der Direktoren der offenen, halboffenen und geschlossenen Anstalten erlassen. Die Konkordatskommission hat ihnen zugestimmt und beabsichtigt, sie zu gegebener Zeit der Konferenz zu unterbreiten. Es wird der Konferenz obliegen, diese Normen und die übrigen, bereits bestehenden Bestimmungen anzupassen oder zu präzisieren (z.B. im Bereich der Arbeitsleistung)⁷⁵ und deren Tragweite festzulegen (im Prinzip wird es sich um Empfehlungen handeln). Diese Regeln befassen sich namentlich mit der Sicherheit, der Betreuung, der Fürsorge, der Ausbildung und der Arbeitsleistung. Schliesslich ist auch auf das internationale Recht hinzuweisen, insbesondere auf die Minimalregeln der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen sowie die Europäischen Strafvollzugsnormen. Die Mitgliedstaaten des Europarates ihrerseits sind daran, angesichts der sozialen Veränderungen und deren Auswirkungen auf den Strafvollzug ihre Normen zu aktualisieren⁷⁶.

⁷⁴ NFA, Schlussbericht des EFD und der KdK vom 24. September 2004, Ziff. 4.2.1.1.1. S. 27.

⁷⁵ Vgl. Z.B. Beschluss E-1/1 (Zahnpflege); E-3/2 (Pekulium und Arbeitsleistung); E-4/1 (Verwendung des Geldes).

⁷⁶ Vgl. Z.B. Empf. R (89) 12 über die Erziehung im Gefängnis; Empf. R (93) 6 über die übertragbaren Krankheiten und insbesondere AIDS im Gefängnis; Empf. R (97) 12 über das Personal im Straf- und Massnahmenvollzug; Empf. R (98) 7 über die ethischen und organisatorischen Aspekte der Pflege in den Gefängnissen; Empf. R (99) 22 über die Überbelegung der Gefängnisse; Empf. R

Art. 13 Trennung der Geschlechter

Abs. 1 Die obligatorische Trennung der Geschlechter im Strafvollzug (Art. 46 Ziff. 1 StGB) wird aufgehoben (vgl. Art. 75 Abs. 5 nStGB und die Nationalratsdebatte vom 7. Juni 2001). Es obliegt nun den Kantonen, diese Frage zu regeln. Bei den Freiheitsstrafen wird grundsätzlich die Trennung der Geschlechter beibehalten werden. Es scheint allerdings sinnvoll, in einer Anstalt verschiedene, getrennte Abteilungen für Männer und Frauen zuzulassen.

Abs. 2 Beim Vollzug gewisser Massnahmen (z.B. beim heutigen Art. 44 StGB) sowie bei den abweichenden Vollzugsformen wird die Trennung der Geschlechter schon seit langem nicht mehr gefordert. Hier besteht also kein Änderungsbedarf (so ist z.B. in der Stiftung « Le Levant » in Lausanne die gemeinsame Unterkunft zulässig). Was den Vollzug von Kurzstrafen sowie die erleichterte Vollzugsform der Halbgefängenschaft betrifft, so können Ausnahmen unter anderem aus wirtschaftlichen Gründen in Frage kommen. Es wird der Konferenz obliegen, einen angemessenen Rahmen für dieses differenzierte System vorzusehen.

IV. KAPITEL

Einweisung und Aufnahme der Gefangenen

Kapitelüberschrift : Änderung redaktioneller Natur

Art. 14 Einweisung

Abs. 1 Änderungen redaktioneller Natur

Abs. 2 Um dem Bedürfnis nach Nähe zum Wohnort, der Wirtschaftslage sowie den Besonderheiten und Mitteln der Kantone Rechnung zu tragen, wurde die Möglichkeit vorgesehen, für den Vollzug von kurzen Freiheitsstrafen Ausnahmen zu definieren. Diese Ausnahmen werden in einem von der Konferenz festzulegenden Reglement erlassen werden (Grundsatz der Einstimmigkeit der Mitglieder).

Abs. 3 Wie die Erfahrung gezeigt hat, kann sich eine Überweisung auch aus Gründen rechtfertigen, die nicht mit Sicherheits- oder Disziplinarfragen zusammenhängen. Solche Gründe können zum Beispiel im Vollzugsplan liegen (Art. 75 und 90 Abs. 2 nStGB) sowie in der Belegung der Anstalten, in den spezifischen Interessen der Strafjustiz oder schliesslich in der Förderung der interkantonalen und interkonkordatären Zusammenarbeit. (vgl. hierzu. Art. 378 Abs. 2 nStGB). Es wird der Konferenz obliegen, die einzelnen Gründe in einer Liste festzulegen, damit die Kantone über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen können.

Art. 15 Aufnahme

Abs. 1 Änderung redaktioneller Natur. Des Weiteren müssen die Kantone für die Einweisung von inhaftierten Personen aus anderen Kantonen (z.B. für die psychiatrische Gefängnisabteilung in Genf) einfache Aufnahmeverfahren vorsehen und ihre Gesetze oder Reglemente entsprechend anpassen.

Abs. 2 Die redaktionelle Änderung trägt den neuen Bestimmungen in den Artikeln 51 Abs. 1 und 75 Abs. 2 nStGB Rechnung.

Der heutige Artikel 16 des Konkordats « Untersuchungshaft bei jungen Erwachsenen » wurde angesichts des vorliegenden Art. 15 Abs. 2 gestrichen. Dies ist insofern gerechtfertigt, als Massnahmen nach Art. 100^{bis} StGB bzw. Art. 61 nStGB relativ selten ausgesprochen werden.

Art. 16 Verfahren

Abs. 1 Heute sind grundsätzlich die Verwaltungsbehörden des Urteilskantons (d.h. des Kantons, der für den Vollzug des Urteils oder der Verfügung zuständig ist) für die Einweisung, die Überweisung

(2003) 22 über die bedingte Entlassung; Empf. R (2003) 23 über die Behandlung durch die Gefängnisverwaltungen von Personen, die zu lebenslanger Haft oder zu anderen langen Freiheitsstrafen verurteilt werden; Empf. (2006) 2 vom 11. Januar 2006 zur Aufhebung der Empf. R (87) 3 über die europäischen Strafvollzugsregeln.

oder die Freilassung einer verurteilten Person zuständig. Diese Verwaltungsbehörde kann eine Dienststelle, ein Amt oder auch der Dienst des Kantonsarztes sein.

Im neuen Strafgesetzbuch wird das System insofern geändert, als die Einweisung nun in die Zuständigkeit einer anderen Behörde fällt (Behörde der Straf- oder der Verwaltungsjustiz, Richter, Vollzugsrichter oder Vollzugsgericht - vgl. Entwürfe VD/VS/NE/GE).

Bei den Anstalten, die einen therapeutischen Zweck verfolgen, sollte der Anstaltsarzt nicht im Zeitpunkt der Einweisung, sondern erst im Verlauf des Vollzugs oder der Behandlung intervenieren. Der Entscheid hierüber obliegt dem Urteilskanton bzw. dem Kanton, der für die gefangene Person zuständig ist. Es sei daran erinnert, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ein Freiheitsentzug zu therapeutischen Zwecken nur dann mit den Menschenrechten vereinbar ist, wenn die Modalitäten dieses Freiheitsentzugs mit den angestrebten therapeutischen Zielen übereinstimmen.

Die Einführung eines Vollzugsrichters oder eines Vollzugsgerichts wird durch das neue Strafgesetzbuch nicht vorgeschrieben. Ein solches Organ, dessen Schaffung in mehreren Partnerkantonen vorgesehen ist und das von der LKJPD bereits seit 2003 unterstützt wird, bringt allerdings Vorteile. Angesichts der kantonalen Autonomie im Bereich der Gerichtsorganisation ist es indes gerechtfertigt, den Vollzugsrichter bzw. das Vollzugsgericht nicht auf Konkordatebene zu regeln.

Änderungen redaktioneller Natur

Abs. 2 Gemäss Art. 62d und 64b nStGB kann der Richter sein Urteil erst fällen, wenn er im Besitze eines Gutachtens ist, welches von einem Experten, einer Fachkommission oder, im Falle des vorzeitigen Vollzugs einer Strafe oder Massnahme, von der Justizbehörde erstellt worden ist. Diese Stellungnahmen werden dem Urteil zuhanden der für die Einweisung zuständigen Behörden beigelegt. Je nach dem Inhalt der Bestimmungen, die von den Eidgenössischen Räten im Rahmen der Botschaft vom 29. Juni 2005 (vgl. Anm. ad 3) bzw. bei der Umsetzung des Artikels 123a der Bundesverfassung noch zu verabschieden sind, werden noch Zusätze oder Änderungen erfolgen müssen.

Abs. 3 Änderungen redaktioneller Natur, unter Berücksichtigung der neuen Gesetzgebung in Bezug auf die Begutachtung und die Stellungnahmen der Fachkommissionen (vgl. auch Kommentar ad Abs. 2 oben).

Abs. 4 Änderungen redaktioneller Natur

Abs. 5 Es wurde eine neue Bestimmung (die nochmals den Eidgenössischen Räten unterbreitet wird, vgl. hierzu Anm. ad 3, oben) für die Fälle von Überweisungen nach einer Änderung der Sanktion vorgesehen. Solche Überweisungen dürften in Zukunft öfter vorkommen, da die Möglichkeiten zur Änderung der Sanktion mit Art. 65 nStGB erweitert werden. Diese neuen Bestimmungen enthalten zwar willkommene Neuerungen, doch handelt es sich im Grunde um eine Änderung eines vollstreckbaren Urteils. Die Kantone sollten in ihrer Gesetzgebung Bestimmungen vorsehen, um die zuständige Behörde zu bezeichnen, die dem Richter die Gründe, die Bedingungen und das Verfahren mitteilt, wenn eine Änderung der Sanktion erwogen werden muss.

Das Konkordat sieht nicht vor, die Fachkommissionen zu konkordatisieren, schliesst dies aber auch nicht aus. Man kann in der Tat gewisse Vorteile darin sehen, diese Fachkommissionen zu konkordatisieren, um eine Einheit in der Doktrin und in der Rechtsprechung zu erzielen. Zudem wäre eine solche Lösung auch mit organisatorischen Vorteilen verbunden, scheint es doch einfacher, auf Konkordatebene eine einzige Kommission mit ordentlichen Mitgliedern und Ersatzbeisitzern zu schaffen, was auch bei Fällen von obligatorischem oder fakultativem Ausstand eine gewisse Flexibilität erlauben würde. Andererseits könnte ein solches System auch Nachteile aufweisen: so müssten unter anderem die kantonalen Einführungsgesetze zum Strafgesetzbuch angepasst werden, was manchmal mit Schwierigkeiten verbunden sein kann. Des Weiteren kann man angesichts der zu erwartenden Fälle davon ausgehen, dass es sich nicht um eine vollamtliche Kommission handeln würde. Aus diesen Gründen wurde zumindest im jetzigen Zeitpunkt darauf verzichtet, ein solches System einzurichten. Nötigenfalls könnte die Konferenz dies nachträglich tun, etwa im Rahmen der Empfehlungen, die sie zuhanden der Kantone abgibt (vgl. ad Art. 4 Bst. e, oben). Man könnte sich auch vorstellen, in einem späteren Zeitpunkt einen "Pool" von Experten und anderen erfahrenen Personen zusammen zu stellen, die in den verschiedenen kantonalen Kommissionen einsitzen oder im Falle von Einweisungen oder Überweisungen Stellung nehmen könnten. Diese Personen könnten von der Konferenz bezeichnet werden. Vorderhand gilt es allerdings abzuwarten, bis die Position der Eidgenössischen

Räte, die sich noch mit den Änderungsvorschlägen zu befassen haben (vgl. Anm. ad 3, oben), bekannt ist.

V. KAPITEL

Straf- und Massnahmenvollzug in den Konkordatsanstalten

Art. 17 Zuständigkeit

Abs. 2 Die Buchstaben b und e dieses Absatzes tragen der neuen Terminologie des Gesetzes Rechnung (Art. 77a nStGB). Buchstabe f bezieht sich auf die neue Kompetenz des Richters, auf den Vollzug einer Freiheitsstrafe zu verzichten, wenn diese Strafe in einem Zusatzurteil, vor der bedingten oder endgültigen Entlassung ausgesprochen wurde und die verurteilte Person im Zeitpunkt ihrer Freilassung keine Kenntnis davon hatte.

Abs. 3 Diese Bestimmung bezieht sich auf Art. 96 nStGB, wonach die soziale Betreuung auf kantonaler Ebene während der Probezeit durch die Bewährungshilfe gewährleistet werden kann. Obschon die Bewährungshilfe und die soziale Betreuung nicht dieselben Ziele verfolgen, soll ein und dieselbe Behörde des Kantons, in welchen sich die verurteilte Person nach ihrer Freilassung begibt, für diese beiden Aspekte der Betreuung zuständig sein.

Des Weiteren wird der heutige Absatz 4 aufgehoben, welcher die Bestimmungen des Konkordats über die Kosten des Straf- und Massnahmenvollzugs vorbehält⁷⁷, denn es sind nicht alle Partnerkantone jenem Konkordat beigetreten.

Art. 18 Vollzugsplan für Strafen und Massnahmen

Abs. 1 Mit den neuen Gesetzesbestimmungen (Art. 75 Abs. 3 und 90 Abs. 2 nStGB) wird das System des stufenweisen Vollzugs ersetzt, welches in den Zuständigkeitsbereich der Einweisungsbehörde fällt, es sei denn, sie delegiere die entsprechenden Entscheide durch den Straf- oder Massnahmenvollzugsplan an ein anderes Organ. Die Konferenz hat seinerzeit die wesentlichen Grundsätze hierfür festgelegt⁷⁸. Die Planung des Vollzugs einer Freiheitsstrafe muss in der Zuständigkeit der Einweisungsbehörde verbleiben, die - wie dies heute der Fall ist - hierfür mit der Direktion der jeweiligen Anstalt Kontakt aufnimmt. Diese Planung des Vollzugs der Freiheitsstrafe ist nicht zu verwechseln mit dem Programm zur medizinischen Pflegebetreuung, die einzig in die Zuständigkeit des medizinischen Personals der Anstalten fällt und die je nach den Umständen durch einen besonderen Vollzugsplan festgelegt wird.

Der Vollzugsplan für die Strafsanktion steht im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Vollzugsbehörden, den Sozialisierungsprozess zu fördern und im Rahmen des Möglichen das Sozialverhalten der gefangenen Person zu verbessern, indem etwa die Dauer des Freiheitsentzugs sowie das Bedürfnis der Gesellschaft nach Sicherheit berücksichtigt werden. Artikel 75 nStGB weist auf diese Verpflichtung hin, die übrigens nicht neu ist: Vollzugspläne gibt es seit vielen Jahren und werden in den verschiedenen Strafanstalten umgesetzt. Sie werden ebenfalls in der Empfehlung des Europarates vom 19. Oktober 1992 über die europäischen Regeln für die in der EG ausgesprochenen Strafen und Massnahmen erwähnt.

Der Vollzugsplan muss in der Anstaltsordnung vorgesehen sein (Art. 75 Abs. 3 und 90 Abs. 2 nStGB) und unter anderem Angaben zur Betreuung wie auch zu den Arbeits- und Weiterbildungsmöglichkeiten enthalten. Die Anstalt erstellt den Vollzugsplan unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren und gemäss den Bedingungen, die von der Anstaltsdirektion und von der Einweisungsbehörde festgelegt werden. Bei der Erstellung, der Umsetzung und der Aktualisierung der Vollzugspläne sind verschiedene Akteure beteiligt, so unter anderem die Einweisungsbehörde, gegebenenfalls eine Gerichtsbehörde, die Anstalten, die Bewährungshilfe (zusätzlich zur sozialen Betreuung) und natürlich die gefangene Person, von der eine aktive Mitwirkung erwartet wird (Art. 75 Abs. 4 nStGB) sowie deren Rechtsvertreter, welcher nicht zwingend ein Anwalt sein muss.

Der Grundsatz der Mitwirkung der gefangenen Person oder weiterer Personen ist nicht neu, sondern entspricht der heutigen Praxis. Das Reglement der Konferenz über den stufenweisen

⁷⁷ Konkordat vom 23. Juni 1944 über die Kosten des Straf- und Massnahmenvollzugs.

⁷⁸ Reglement R-2/1 vom 27. Oktober 2003 über den stufenweisen Vollzug des Strafvollzugs und über die Verwahrung von Gewohnheitsverbrechern.

Vollzug der Freiheitsstrafen und der Verwahrung von Gewohnheitsverbrechern weist bereits darauf hin, dass die verurteilte Person soweit als möglich am Wiedereingliederungsprozess im Hinblick auf ihre Freilassung mitwirken muss (Art. 1 Abs. 2 des R – 2 vom 10. Oktober 1988, aufgehoben durch das R – 2/1 vom 27. Oktober 2003). Hingegen verleiht der Vollzugsplan gemäss den Artikeln 75 und 90 nStGB offensichtlich der gefangenen Person ein Recht auf Mitwirkung, welches für die zuständigen Behörden bindend ist. Es obliegt der Konferenz, die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Abs. 2 Wie im heutigen stufenweisen Vollzug (vgl. o.e. R – 2/1) legt das vorliegende Konkordat in Bezug auf den Straf- und Massnahmenvollzugsplan lediglich die Grundsätze fest und überlässt es der Konferenz (vgl. Art. 4, oben), die Bedingungen und die Modalitäten für die Umsetzung und die Aktualisierung näher zu umschreiben. Diese Fragen sind heute in einem Reglement geregelt, doch sollen sie vorläufig nur Gegenstand einer Empfehlung bilden. Damit wird dem Bedürfnis der Kantone nach einem entsprechenden Spielraum sowie den Möglichkeiten der verschiedenen Anstalten besser Rechnung getragen.

Abs. 3 Mit dieser Bestimmung wird in Bezug auf die Zuständigkeit, das Verfahren und die Verantwortlichkeit beim Straf- und Massnahmenvollzugsplan ein ausdrücklicher Vorbehalt zu Gunsten des kantonalen Rechts eingeführt.

Art. 19 Status der gefangenen Personen

Dieser Artikel bleibt unverändert

Art. 20 Besuch der Anstalten

Dieser Artikel bleibt unverändert

Art. 21 Berichte und Stellungnahmen

Abs. 1 Änderungen redaktioneller Natur, unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen. Des Weiteren ist neu vorgesehen, dass der Bericht auch dem Kanton, in welchem die Anstalt gelegen ist, zugestellt werden muss. Damit wird eine bessere Information gewährleistet.

Abs. 2 Änderungen redaktioneller Natur, namentlich unter Berücksichtigung der neuen Gesetzesbestimmung in Art. 77a nStGB.

Art. 22 Fürsorge

Dieser Artikel wurde im Hinblick auf die neuen Gesetzesbestimmungen in Art. 93 und 95 (Bewährungshilfe), 96 (soziale Betreuung) nStGB sowie auf die anstaltsinterne soziale Betreuung, welche auf den Artikeln 74 und 75 Abs. 1 und 3 bis 5 beruht (medizinische, sozialtherapeutische, kulturelle und spirituelle Betreuung) revidiert. Es obliegt den Kantonen, diese Betreuung sicherzustellen. Dabei ist zu betonen, dass die anstaltsinterne Bewährungshilfe eine kantonalrechtliche Erweiterung des Auftrags der "normalen" Bewährungshilfe darstellt⁷⁹. Es obliegt den Kantonen, in denen die Anstalten gelegen sind, diese anstaltsinterne Sozialbetreuung sowie die Bewährungshilfe und die weiterführende soziale Betreuung sicherzustellen. Das Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG; SR 851.1) findet keine Anwendung (vgl. Botschaft vom 17. November 1976 zu einem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, BBl 1976 III 1202).

Art. 23 Arbeit, Aus- und Weiterbildung

Diese Bestimmung stützt sich auf die Artikel 81 und 82 nStGB und legt Bedingungen fest, die an sich nicht neu sind⁸⁰, so namentlich das Kriterium des Sozialverhaltens, das vom Gesetzgeber zu Recht betont wird. Das Bedürfnis nach Arbeitsleistung (die Pflicht zur Arbeitsleistung wurde für den Bereich der Strafen beibehalten, nicht aber für die Massnahmen – vgl. Art. 90 nStGB), Aus- und Weiterbildung darf nicht mit blossen Beschäftigungsprogrammen oder mit Kursangeboten abgespielen werden. Vielmehr muss eine adäquate Arbeit und Ausbildung angeboten werden, auch wenn die Wirklichkeit des Gefängnisalltags, die Kapazitäten der Anstalten und das Bedürfnis der Gesellschaft nach Sicherheit diesem Ziel mitunter Grenzen setzen.

⁷⁹ Vgl. A. Baechtold (Strafvollzug) Bern 2005, in KJS, Staempfli Verlag AG, Bern) S. 248 Nr. 42.

⁸⁰ Richtlinie Nr. E-5 vom 10. Oktober 1988 betreffend Organisation der Studien, der Berufsbildung und der Weiterbildung der gefangenen Personen.

Mit der neuen Bestimmung können zum Beispiel die Arbeitsmöglichkeiten der gefangenen Personen sowie die Zusammenarbeit mit den kantonalen und regionalen Organen der Berufsbildung intensiviert werden. So wäre es etwa möglich, in den Anstalten, die noch kein solches System kennen, eine Struktur zu errichten, die eine regelmässige Betreuung der gefangenen Personen in Bezug auf ihre berufliche Situation und auf ihre Ausbildungsbedürfnisse erlauben würde. Mit Hilfe dieser Struktur könnten zudem berufliche Standortbestimmungen erstellt werden, und es wäre eine bessere Begleitung des Betroffenen bezüglich seiner Arbeit und seiner Aus- und Weiterbildung möglich.

Art. 24 Medizinische Kosten

Dies ist die erste der vier Bestimmungen (Art. 24 bis 27), die den gegenwärtigen Artikel 25 ersetzen. Sie wurde komplett überarbeitet und den neueren Bestimmungen im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung angepasst (KVG und UVG sowie deren Ausführungsverordnungen)⁸¹. Das System, das seit vielen Jahren Anwendung findet, wurde hingegen übernommen, da es sich bewährt hat.

Wie bisher untersteht die gefangene Person dem KVG (Abs. 1 und 2). Es obliegt demnach dem Urteilskanton oder - bei vorzeitigem Vollzug - demjenigen Kanton, der für die gefangene Person verantwortlich ist, die nötigen Schritte zu unternehmen. Der Kanton muss insbesondere dafür sorgen, dass die verurteilte bzw. gefangene Person versichert ist, wie dies das KVG vorschreibt.

Für diejenigen Personen, die dem KVG nicht unterstehen (z.B. Asylbewerber mit Nichteintretensentscheid), regeln die Absätze 3 und 4 die Kostentragung. Die kantonale Gesetzgebung enthält jeweils entsprechende Ausführungsbestimmungen. Der Wohnsitzbegriff ist derjenige des KVG.

Für ungedeckte Leistungen sind ferner subsidiäre Regelungen vorgesehen (Abs. 5 und 6). Die Konferenz wird hierzu Ausführungsbestimmungen erlassen und die praktischen Modalitäten regeln.

Art. 25 Kosten für Zahnmedizin

Die Übernahme der zahnmedizinischen Kosten und die Beteiligung des Staates an diesen Kosten sind im Beschluss der Konferenz E-1/1 vom 18. Oktober 1996 geregelt. Dieser Beschluss kann unverändert übernommen werden, ebenso wie die Bestimmungen über die Bezahlung weiterer Kosten wie etwa für Brillengläser, die bereits heute analoge Anwendung finden.

Art. 27 Berufsunfälle, Nichtberufsunfälle und Berufskrankheiten

Abs. 1 Die Grundleistungen der Unfallversicherung für gefangene Personen sind in der Richtlinie E-2/1 vom 18. Oktober 1996 der Konferenz geregelt. Diese Richtlinie kann unverändert übernommen werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Personen, die gemeinnützige Arbeit verrichten oder die an Stelle einer kurzen Freiheitsstrafe zu einer Alternativsanktion verurteilt wurden, diesen Bestimmungen nicht unterstehen.

Abs. 2 Diese Bestimmung erinnert daran, dass der Arbeitgeber, der eine gefangene Person im Rahmen des Arbeitsexternats (Art. 77 nStGB, entspricht der heutigen Halfreiheit) gegen Bezahlung beschäftigt, für deren Versicherungsdeckung sorgen muss.

Art. 28 Pensionspreis

Abs. 1 Bis heute haben die Konkordate für den Vollzug der Strafurteile an Erwachsenen und jungen Erwachsenen einen Pensionspreis festgelegt, der die effektiven Kosten des Vollzugs nicht deckte. Diese Praxis beruht auf dem Gedanken der Solidarität und des konkordatären Zusammenhalts. Die Pensionspreise, die heute fakturiert werden, entsprechen demnach nicht den effektiven Kosten eines Hafttages, sondern umfassen grundsätzlich nur folgende Faktoren: Ausgaben für das Personal und für die Gefangenen sowie Verwaltungskosten. Die Unterhaltskosten, die Investitions- und Amortisationskosten für die Gebäude sowie die Kosten für die Benutzung und den Unterhalt der Fahrzeuge werden nur teilweise berücksichtigt. Eine unterschiedliche Berechnung erfolgt hingegen je nach den besonderen Umständen (Sicherheit, spezifische Einrichtungen und Betreuung) und je nach Art der Anstalt oder Abteilung (geschlossene

⁸¹ SR 832.10 KVG und SR 832.20 UVG.

Abteilung, Hochsicherheitsbereich, Arbeitserziehungsmassnahmen)⁸². Die fakturierten Pensionspreise tragen diesen Elementen bis zu einem gewissen Grad Rechnung. Die politischen Instanzen haben beschlossen, einen « **stufenweise anzupassenden, politischen Preis** » festzulegen. Diese Lösung wurde auch in den beiden anderen Konkordaten gewählt und wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum vorliegenden Konkordat auch von keiner Kantonsregierung in Frage gestellt. Langfristig sollen aber die Pensionspreise den effektiven Kosten angenähert werden.

Etwas anderes gilt hingegen für die Festlegung des Pensionspreises im Bereich der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher: Hier wird schon seit vielen Jahren der Grundsatz der Kostenwahrheit angewandt und von den Kantonen in ihren Budgets entsprechend vorgesehen (Interkantonale Westschweizer Vereinbarung von 1976, ersetzt durch die "Konvention über die Institutionen" vom 2. Februar 1984 bzw. durch die von der SODK am 13. Dezember 2002 verabschiedete Vereinbarung, die den Kantonen zur Gutheissung unterbreitet wurde).

Die LKJPD hat vor einigen Jahren die Westschweizer Konkordatskommission beauftragt, die Kosten des Freiheitsentzugs in den Konkordatsanstalten zu berechnen. Diese von der Konferenz validierte Studie beruht auf einer analytischen Buchhaltung und wurde im Rahmen eines Pilotversuchs in den Anstalten der Orbe-Ebene angewandt. Der Vorteil dieser Anstalten besteht darin, dass sie zahlreiche Abteilungen mit verschiedenen Regimes in Bezug auf die Sicherheit und die Betreuung umfassen. Die Ergebnisse wurden im Juli 2004 abgegeben und von der Konkordatskommission analysiert. Unter Berücksichtigung aller Haftregimes betrug so der durchschnittliche Pensionspreis im Jahre 2001 320 Franken, 2002 353 Franken und 2003 351 Franken. Der fakturierte Pensionspreis beträgt dagegen im Durchschnitt 172 Franken. Parallel zur oben erwähnten Studie wurden in den Kantonen Wallis und Neuenburg ebenfalls Untersuchungen durchgeführt. Diese ergaben für die Anstalt Bellevue in Gorgier einen Preis von 250 Franken, während in der Arbeitserziehungsanstalt von Pramont ein Preis von 350 Franken ermittelt wurde. Diese Untersuchungen haben demnach klar aufgezeigt, dass die Pensionspreise, die von der Konferenz im Rahmen des Konkordats der Westschweiz und des Tessins fakturiert, deutlich tiefer liegen als die realen Kosten und etwa nur die Hälfte dieser Kosten zu decken vermögen. In den beiden anderen Konkordaten vermögen zwar die fakturierten Pensionspreise die effektiven Kosten ebenfalls nicht zu decken, doch erreichen sie dort immerhin rund 85% dieser Kosten.

Die Konferenz ist der Ansicht, dass die Kriterien zur Festlegung der Pensionspreise auch in Zukunft in einem Reglement erlassen werden sollen. Dabei sind auch die Regeln⁸³ zu berücksichtigen, die in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) am 24. Juni 2005 von der Konferenz der Kantonsregierungen verabschiedet wurden. Diese Vereinbarung wird den Kantonen zur Ratifizierung unterbreitet werden und wird in Kraft treten, sobald achtzehn Kantone ihren Beitritt erklärt haben. Dies könnte voraussichtlich im Jahre 2008 der Fall sein. Ein Verfahren zur Allgemeinverbindlich-erklärung ist indes nicht vorgesehen⁸⁴.

Im vorliegenden Konkordat wurde der "stufenweise anzupassende, politische Preis" beibehalten. Mit Beschluss vom 25. März 2005⁸⁵, der den Kantonsregierungen mitgeteilt wurde, hat die Konferenz den Pensionspreis in den Konkordatsanstalten und die anrechenbaren Kosten für den Vollzug von Alternativsanktionen an Stelle von Freiheitsstrafen (EM) revidiert. Diese Preise waren seit 2001 unverändert geblieben. Gemäss der neuen Regelung werden sie nunmehr während vier Jahren alljährlich um 5% angehoben, erstmals am 1. Januar 2007. Hingegen wurden die Beträge, die für den Vollzug von EM verrechnet werden, nicht erhöht, ebenso wenig wie diejenigen für Untersuchungshaft, für den vorzeitigen Vollzug und für die Arreststrafen. Die Konferenz wird über eine allfällige Anpassung dieser Beträge erst entscheiden, wenn die Ergebnisse der gegenwärtig laufenden Untersuchung vorliegen.

Abs. 2

Bst. d Die Konferenz wird den Betrag festlegen, den die gefangene Person als Beteiligung an den Vollzugskosten leisten muss (Art. 380 Abs. 2 Bst. a nStGB). Dabei sind die Kosten für den Vollzug in Form von Halbgefangenschaft, von Arbeits- und Wohnexternat sowie für die Prämien der Sozialversicherungen, die Kosten für Weiterbildung und gegebenenfalls für die Rückschaffung in das Ursprungsland zu berücksichtigen, sofern diese von der gefangenen Person verlangt werden kann.

⁸² Art. 26 des geltenden Konkordats und Beschlüsse B-2/13 und B-2/14 der Konferenz vom 27. Oktober 2003 und vom 24. März 2005 über die Festlegung des Pensionspreises in den Konkordatsanstalten und der zu verrechnenden Kosten für den Vollzug von Alternativsanktionen an Stelle von Freiheitsstrafen (EM).

⁸³ Art. 9 ff.

⁸⁴ Stellungnahme der KdK vom 5. Juli 2005 (Dossier zuhanden der Kantonsregierungen).

⁸⁵ Beschluss B-2/14 vom 24. März 2005.

Art. 29 **Arbeitsentgelt, Vergütung und Beteiligung an den Vollzugskosten**

Abs. 1 Das heute geltende System des Pekuliums wird im revidierten Strafgesetzbuch durch ein Arbeitsentgelt ersetzt, das von der erbrachten Leistung abhängig ist. Die Bestimmungen des Konkordats müssen entsprechend angepasst werden. Es wird - wie bereits heute - der Konferenz obliegen, die Kriterien festzulegen, um den Anteil zu bestimmen, den die gefangene Person frei oder unter bestimmten Voraussetzungen verwenden kann, und den Betrag festzulegen, der als Beteiligung an den Vollzugskosten abgezogen werden kann (vgl. Kommentar ad Art. 28, in fine). Im Gegensatz zur heutigen Regelung wird das Verhalten der gefangenen Person dabei nicht mehr berücksichtigt werden.

Artikel 83 nStGB unterscheidet zwischen dem Arbeitsentgelt und der Vergütung für die Aus- und Weiterbildung.

Der Zeitaufwand, den die gefangene Person für ihre Ausbildung aufbringt, wird von den Konkordatsbehörden⁸⁶ als Arbeit betrachtet, welche ein Recht auf Vergütung auslöst. Die Vergütung wird zudem nicht nur für eine eigentliche Erwerbstätigkeit geleistet, sondern auch für andere Tätigkeiten wie z. B. die Kinderbetreuung⁸⁷.

Das Arbeitsentgelt und die Vergütung werden ferner auch für Personen im Massnahmenvollzug entrichtet, obschon diese nicht zur Arbeitsleistung verpflichtet sind, sondern nur dazu angehalten werden, wenn die stationäre Massnahme oder die Pflege es erfordert oder zulässt (vgl. Art. 90 Abs. 3 nStGB).

Die Konferenz wird Kriterien für das Entgelt durch Naturalleistungen und für die Verrechnung des Entgelts mit den Straf- und Massnahmenvollzugskosten (vgl. Art. 83 und 380 nStGB) aufstellen müssen. Sie wird sich ferner zu den Bedingungen und den Modalitäten des Arbeitsentgelts für gefangene Personen, die ihre Strafe in der Form der Halbgefängenschaft oder im Arbeits- und Wohnexternat vollziehen, äussern müssen.

Der Vollzug einer Freiheitsstrafe im Rahmen abweichender Vollzugsformen (Art. 80 nStGB), die ein Abweichen von den ordentlichen Vollzugsregeln (Art. 77 ff. und 90 nStGB) zulassen, kann sich ferner auf die Kriterien zur Festlegung des Arbeitsentgelts auswirken (Art. 80 Abs. 1 nStGB). Die Konferenz wird diesen Aspekt ebenfalls berücksichtigen müssen.

Die Vertreter des Bundesamtes für Justiz sind der Ansicht, dass die Kriterien zur Festlegung des Arbeitsentgelts für gefangene Personen in den drei Konkordaten harmonisiert werden könnten, wie dies für andere Normen bereits der Fall ist. Die Konkordatssekretäre haben sich ebenfalls in diesem Sinne geäussert. Des Weiteren haben das Bundesamt für Justiz und die Konkordatssekretäre, gestützt auf die Finanzplanung verschiedener Kantone und aufgrund der Systemänderung bei der Entschädigung der Arbeitsleistung den Strafvollzugsbehörden vorgeschlagen, in der Finanzplanung für das Arbeitsentgelt einen Tagesansatz von 33 Franken brutto vorzusehen. Nicht berücksichtigt ist dabei eine allfällige Beteiligung der gefangenen Person, die unter gewissen Umständen (vgl. Art. 380 nStGB) gehalten sein kann, einen angemessenen Teil der Vollzugskosten selber zu tragen. Da sich das Arbeitsentgelt nach dem Willen des Gesetzgebers vom bisherigen Pekulium unterscheidet, muss sich die Konferenz als politische Instanz des Konkordats wohl oder übel mit einer Anpassung des Konkordats befassen, obschon dies mit merklichen Auswirkungen auf die kantonalen Finanzen verbunden ist, was in der gegenwärtigen, angespannten Finanzlage der Kantone umso schwieriger ist. Es ist im jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, die zusätzlichen Kosten mit hinreichender Bestimmtheit zu beziffern, da sowohl die Verwaltung als auch die Justiz mit einer Reihe von Unbekannten konfrontiert sind. In der Tat können die Auswirkungen der umfassenden Strafrechtsreform, deren Inkrafttreten noch vom Bundesrat zu bestimmen ist, nur ansatzweise eingeschätzt werden. Hinzu kommt, dass die Entwicklung der Delinquenz und die praktische Umsetzung des neuen Rechts durch die Gerichtsbehörden sich jeglicher Prognose entziehen.

Eine Möglichkeit bestünde darin, bei der Berechnung des Arbeitsentgelts die Naturalleistungen zu berücksichtigen. So sieht zum Beispiel der Walliser Entwurf für das neue Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch in Art. 46 Abs. 1 und 2 vor, dass die verurteilte Person sich folgendermassen an den Vollzugskosten beteiligen muss:

- a) 50% des Arbeitsentgelts (als Kompensation für Naturalleistungen);
- b) 30% des Gewinns, der im Rahmen der Halbgefängenschaft oder des Arbeitsexternats erzielt wird;

⁸⁶ Vgl. Beschluss Nr. E-3/2 vom 16. Oktober 1998 über das Pekulium in den Konkordatsanstalten.

⁸⁷ Vgl. Botschaft des Bundesrates, Ziff. 214.29 (ad art. 83 nStGB) ad Anm. 12.

- c) 30% des Einkommens und 50% des Vermögens der verurteilten Person, wenn diese sich ohne hinreichende Begründung weigert, die ihr zugewiesene Arbeit zu leisten.

Aufgrund dieser Erwägungen sollte die Konferenz auf Reglementsstufe ein Nettoentgelt vorsehen, welches jedoch gemäss dem Willen des Bundesgesetzgebers höher liegen sollte als das heutige Pekulium.

Abs. 2 Es ist davon auszugehen, dass die Beteiligung der gefangenen Person an den Vollzugskosten dem Urteilkanton beziehungsweise der Einweisungsbehörde, die für die Bezahlung des Pensionspreises zuständig ist, überwiesen werden muss.

VI. KAPITEL

Teilweiser Beitritt des Kantons Tessin

Art. 30 Einweisung durch die Tessiner Behörden von gefangenen Personen in den Partnerkantonen

Der Kanton Tessin möchte seinen heutigen Status beibehalten, so dass ein Vollbeitritt nicht in Frage kommt.

Titel

Änderungen redaktioneller Natur

Bst. a, b und c

Änderungen redaktioneller Natur, unter Berücksichtigung von Art. 15 des Konkordats sowie der Art. 61 und 76 nStGB.

Art. 31 Einweisung durch die Behörden der Westschweizer Kantone von gefangenen Personen im Kanton Tessin

Titel

Änderungen redaktioneller Natur

Artikelinhalt

Änderungen redaktioneller Natur, unter Berücksichtigung von Art. 77a nStGB.

VII. KAPITEL

Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 32 Streitigkeiten innerhalb des Konkordats

Abs. 1 Diese Norm des interkantonalen Rechts steht nicht im Widerspruch zur bundesrechtlichen Regel. Es ist allerdings zu betonen, dass die Parteien darauf verzichten können, einen anderen Rechtsweg einzuschlagen.

Abs. 2 Verweis auf das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021).

Art. 33 Koordinierte parlamentarische Kontrolle

Die Vereinbarung vom 9. März 2001 über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland (nachstehend: die Vereinbarung), die am 23. April 2002 in Kraft getreten ist, stellt eine institutionelle Neuheit für die Westschweizer Kantone dar und erlaubt es den Parlamenten, an den Verhandlungen für interkantonale

Vereinbarungen und Verträge mitzuwirken (s. oben, Allgemeines, Pkt. 4 und 5 sowie Art. 5 der Vereinbarung). Die Parlamentarier verfügen damit über eine umfangreichere Information zur Aussenpolitik und können vor der Ratifizierung der Verträge oder Vereinbarungen Änderungsvorschläge anbringen. Jedes Parlament schafft nach seinen eigenen Regeln eine Kommission, die sich grundsätzlich mit den Aussenbeziehungen befasst und die in Bezug auf Vereinbarungen, die dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehen, ihre Stellungnahme abgibt. Des Weiteren delegiert jedes Parlament sieben Vertreter in eine interparlamentarische Kommission, die sich zu den Ergebnissen der Verhandlungen äussert und Änderungen vorschlagen kann. Die Vereinbarung ist für die Westschweizer Kantone verbindlich.

Artikel 8 der Vereinbarung sieht zudem die Einführung der koordinierten Kontrolle vor. Diese wird durch eine interparlamentarische Kommission ausgeübt, die aus je drei, von den jeweiligen Parlamenten bezeichneten Vertretern eines jeden Mitgliedskantons zusammengesetzt ist. Diese Kommission wird ihre interne Organisation und ihre Arbeitsweise selbständig festlegen und wird sich dabei vermutlich an die Erfahrungen anlehnen, die in der interparlamentarischen Kontrollkommission für die Westschweizer Fachhochschulen halten, die als erste Kommission dieses Typs in der Schweiz ihre Arbeit im November 2003 aufgenommen hat. Die Kontrollkommission ist ein neuartiges parlamentarisches Organ; es handelt sich um eine interkantonale (nicht suprakantonale) Institution, welche jene Organe vorwegnimmt, die im Rahmen des neuen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (angenommen am 28. November 2004) vorgesehen sind. Die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV), die von der Konferenz der Kantonsregierungen verabschiedet wurde und die nunmehr den Kantonen zur Genehmigung unterbreitet wurde (vgl. Art. 13 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich), stellt die Grundlage der interkantonalen Zusammenarbeit mit einem Finanzausgleich dar. Es wird den Kantonsregierungen obliegen, im gegebenen Zeitpunkt die Beziehungen zwischen dieser künftigen IRV und dem Konkordat zu untersuchen.

Diese koordinierte, interparlamentarische Kontrolle umfasst gemäss Artikel 8 abs. 2 der Vereinbarung mindestens:

- die strategischen Zielsetzungen der Institution oder des interkantonalen Netzwerkes und ihre Umsetzung, ob dies in einem Leistungsauftrag definiert ist oder nicht;
- die mehrjährige Finanzplanung;
- das Jahresbudget der Institution oder des Netzwerkes;
- die Jahresrechnung;
- die Evaluation des Geschäftsergebnisses der Institution oder des Netzwerkes.

Die Kontrollkommission kann diese Bereiche untersuchen und analysieren, indem sie alle gewünschten und hierfür notwendigen Informationen einholt und nötigenfalls auch Anhörungen durchführt. Sie ist gemäss Vereinbarung nicht mit autonomen und normativen Kompetenzen ausgestattet, verfügt jedoch über einen grossen Einfluss, indem sie den Parlamenten Massnahmen oder Resolutionen vorschlägt und indem sie ihre Stellungnahmen und Empfehlungen zu schriftlichen Anfragen, Postulaten, Motionen sowie zum Budget abgibt.

Diese interparlamentarische Kontrollkommission unterbreitet mindestens einmal jährlich ihren Bericht den betroffenen Parlamenten.

Dieses im Rahmen des Konkordates geschaffene System ist mit demjenigen identisch, das für das Konkordat vom 24. März 2005 über die strafrechtliche Einschliessung Jugendlicher eingeführt wurde. Eine Koordination zwischen den beiden Kommissionen dieser Konkordate sollte demnach geprüft werden.

Art. 34 Inkrafttreten

Abs. 1 Gemäss Artikel 48 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 müssen interkantonale Vereinbarungen dem Bund zur Kenntnis gebracht werden, unterstehen aber nicht mehr dessen Zustimmung. Dessen ungeachtet wurde das vorliegende Konkordat, bevor es den Kantonsparlamenten unterbreitet wurde, dem EJPD für eine informelle Stellungnahme bezüglich seiner Bundesrechtskonformität zur Kenntnis gebracht. Das EJPD hat keine Bemerkungen angebracht. Das Datum des Inkrafttretens schliesslich wird mit demjenigen des revidierten Strafgesetzbuches vom 13. Dezember 2002, des Militärstrafgesetzes vom 21. März 2003 und des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (JStG) vom 20. Juni 2003 zusammenfallen. Es obliegt der Konferenz, das Inkrafttreten des Konkordates festzulegen.

Abs. 2 Gestützt auf Artikel 12 Abs. 5 des Konkordats vom von 1984 hat die Konferenz eine Westschweizer Stiftung für Rauschgiftabhängige im Massnahmenvollzug und für zu einer Strafe verurteilte Rauschgiftabhängige, die im Rahmen des Strafvollzugs ein echtes Interesse für eine Behandlung bekunden, ins Leben gerufen.⁸⁸ Dieses Reglement wurde in die Gesetzgebung der Partnerkantone aufgenommen. Da die Konferenz diese Stiftung aufrechterhalten möchte, wird deren Bestand auch unter dem neuen Konkordat gewahrt.

Art. 35 Übergangsrecht

Abs. 3 Eine Präzisierung wird bezüglich der Reglemente, Entscheide, Richtlinien und Empfehlungen angebracht, die bis zum Inkrafttreten der neuen Ausführungserlasse weiterhin Geltung haben werden, sofern sie nicht den Regeln des Konkordates vom 10. April 2006 widersprechen.

Art. 36 Konkordatswidrige Vereinbarungen

Unverändert

Art. 37 Kündigung

Unverändert

⁸⁸ Reglement vom 10. Dezember 1987 über die Stiftung für Rauschgiftabhängige im Straf- und Massnahmenvollzug.