

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug' an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin vom 13. Juni 2019

Die interparlamentarische Kommission (IPK), die mit der Kontrolle des Vollzugs der lateinischen Konkordate über den strafrechtlichen Freiheitsentzug¹ beauftragt ist und sich aus Delegationen aus den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura zusammensetzt, stellt Ihnen ihren Bericht zu.²

Aufgabe und Arbeitsweise der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission hat die Aufgabe, die Oberaufsicht über die Behörden, die mit dem Vollzug der beiden Konkordate beauftragt sind, auszuüben. Damit die Kommission ihre Aufgaben erfüllen kann, stützt sie sich auf einen Bericht, der ihr von der Westschweizer Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (LKJPD) unterbreitet wird. Diese Informationen werden durch mündliche Fragen, die während der Sitzung an die Vertreterin oder den Vertreter der Konferenz gerichtet werden, ergänzt.

Bericht der LKJPD vom 22 April 2019 / Bemerkungen der IPK

Die Kommission bedankt sich bei der Konferenz für deren Bericht, den sie mit Interesse und zustimmend zur Kenntnis nimmt. Besondere Aufmerksamkeit hat die Kommission dabei folgenden Punkten geschenkt:

A) Freiheitsentzug Erwachsener und junger Erwachsener: Risikoorientierter Sanktionenvollzug

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD [aus dem Französischen übersetzt]:

« [...] das "processus latin d'exécution des sanctions orientée vers le risque (PLESOR)" übernimmt, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der lateinischen Schweiz, die Methode der beiden Deutschschweizer Konkordate praktisch ohne Änderungen (Sortierung, Beurteilung, Planung, Nachkontrolle). [...]. Der entscheidende Unterschied zur Deutschschweizer Methode liegt in der Tatsache, dass die Beurteilung der gefangenen Person nicht ohne mindestens ein Gespräch mit letzterer durchgeführt werden kann. [...].

Die Tätigkeiten der verschiedenen Unterarbeitsgruppen machen Fortschritte. Jedoch werden diese Arbeiten nicht bis Ende dieses Jahres abgeschlossen werden können, sondern werden frühestens Ende des ersten Semesters 2020 beendet werden [...].»

¹ Konkordat 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); Konkordat vom 24. März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher aus den Westschweizer Kantonen (und teilweise aus dem Kanton Tessin).

² Die IPK hat sich dazu entschieden, ihren Bericht nicht mehr nach Kalenderjahr zu gliedern; auf diese Weise liegen die beschriebenen Ereignissen bei der Zustellung des Berichts an die Parlamente zeitlich weniger weit zurück. Dieser Bericht konzentriert sich somit auf Ereignisse, die in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 6. Mai 2019 eingetreten sind oder festgestellt wurden.

- Die IPK begrüsst die Entscheidung, im lateinischen Konkordatsraum eine Arbeitsmethode, die sich auf der anderen Seite der Saane bewährt zu haben scheint, einzuführen.
- Sie geht davon aus, dass die Umsetzungsdauer für das lateinische Projekt, das die Empfehlungen der nationalen Regierungskonferenz (KKJPD) vom 13. November 2014 berücksichtigt, lang aber akzeptierbar sein wird. Der Vollzug der risikobegründeten Sanktionen wird sich nicht auf die Einrichtung von neuen Geschäftsprozessen beschränken, sondern muss zwingend mit einem Wandel der Berufskultur aller beteiligten Parteien einhergehen. Und solche Veränderungen geschehen nicht von heute auf morgen.
- Aus Gründen der Gleichbehandlung aber auch der Interoperabilität innerhalb des Konkordats lädt die IPK die Konkordatskonferenz dazu ein, die Besonderheiten der lateinischen Schweiz, die sie dem existierenden Modell anfügen will, auf das Nötigste zu beschränken.
- Sie lädt sie auch ein darauf hinzuwirken, dass die gemeinsamen Prinzipien rasch zu Berufsstandards werden, die namentlich im Rahmen der Grundausbildungen und Weiterbildungen des *Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug* gelehrt werden.

B) Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen: Pensionspreis

Auszüge aus dem Bericht der LKJPD [aus dem Französischen übersetzt]:

«An ihrer Sitzung vom 29. März 2018 hat die lateinische Konferenz die neuen Pensionspreise bewilligt, so wie es die lateinische Konkordatskommission vorgeschlagen hatte [...]. Diese Preise wurden jedoch provisorisch genehmigt, weil noch ergänzende Arbeiten erledigt werden müssen, namentlich durch die Fertigstellung eines Leistungskatalogs, mit dem Betreuungsstandards für inhaftierte Personen festgesetzt werden, um die Kosten pro Tag zu präzisieren, wobei das Niveau der erbrachten Leistungen und ein Standard-Betreuungsniveau berücksichtigt werden; in diesem Rahmen wäre es angebracht, Infrastrukturen abzuwägen [...].»

- Die IPK hält an den Beobachtungen und Empfehlungen, die sie in ihrem Bericht vom 12. November 2018 ausgedrückt hat, fest, namentlich an den folgenden zwei Punkten:
 1. Im Bestreben um Wirtschaftlichkeit beim künftigen Leistungskatalog lädt die IPK die Konferenz ein, für jede Vollzugsart eine Liste absolut vorgeschriebener Leistungen und einen nötigen Betreuungssatz festzuhalten und dann den Pensionspreis aufgrund dieser Elemente festzusetzen. Allfällige Zusatzleistungen oder eine allfällige Betreuung über die Normen hinaus gingen dann zu Lasten des Kantons, der die Strafanstalt besitzt.
 2. Ebenfalls im Bestreben um Wirtschaftlichkeit lädt die IPK die Konferenz ein, allfällige Unterschiede zwischen den Kantonen bei den verschiedenen Kostenfaktoren (Grundstückpreise, Baukosten, Lohnniveau usw.) nicht zu berücksichtigen. So ist es finanziell interessanter, Strafvollzugseinrichtungen dort zu bauen, wo die Betriebskosten tief sind, was die Rechnung für alle Partnerkantone etwas billiger werden lässt.

C) Mangel an Plätzen für Minderjährige: Postulat zuhanden der LKJPD

In ihrem Bericht vom 12. November 2018 hat die IPK ihre Sorge um den in der Westschweiz herrschenden offenkundigen Mangel an Plätzen für Jugendliche für den geschlossenen Vollzug von strafrechtlichen Massnahmen, die gegen Minderjährige angeordnet wurden, ausgedrückt. Dieser Mangel betrifft sowohl die Knaben (mit einem chronisch überbelegten Massnahmenzentrum in Pramont) als auch die jungen Mädchen (für die es schlichtweg gar keine Plätze gibt).

Ein Jugendrichter, der von der Kommission befragt wurde, bestätigt, dass diese Situation für die Gesellschaft und die betroffenen Jugendliche schädlich ist, da letzteren eine geeignete, frühzeitige Unterstützung, die eine günstige Prognose verspricht, vorenthalten bleibt.

Angesichts dessen hat die IPK von ihrem Recht, ein Postulat bei der lateinischen Konferenz vorzulegen, Gebrauch gemacht.³ Laut der Kommission reicht es nicht mehr, nur Befunde abzuliefern, sondern es muss dringend gehandelt werden. Der Text verlangt die schnelle Schaffung zusätzlicher Plätze. Dieser «interparlamentarische Vorstoss», der in Artikel 19 der ParlVer vorgesehen ist, zwingt den Empfänger dazu, die Zweckmässigkeit der vorgeschlagenen Massnahme zu studieren und der IPK innerhalb von sechs Monaten einen Bericht über das weitere Vorgehen zukommen zu lassen.

D) Mangel an Plätzen für Minderjährige: Unangemessenheit der Einrichtungen

Die Kommission stellt fest, dass der Bericht der LKJPD eine paradoxe Situation aufzeigt:

- > Einerseits leidet das Massnahmenzentrum in Pramont (VS), das für den geschlossenen Vollzug von Massnahmen, die gegen minderjährigen Knaben und männliche junge Erwachsene angeordnet wurden, vorgesehen ist, an chronischer Überbelegung.⁴
- > Andererseits weist die Haftanstalt für Minderjährige und junge Erwachsene *Aux Léchaires* (Palézieux, VD), die für den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen vorgesehen ist, einen sehr niedrigen Belegungsgrad aus⁵, obwohl nur die Hälfte der verfügbaren Plätze tatsächlich an minderjährige Insassen zugewiesen ist.

Jedoch ist es mit der jetzigen Gestaltung und Organisation der Haftanstalt *Aux Léchaires* nicht möglich, gleichzeitig sowohl Strafen als auch Massnahmen gegen Minderjährige unter Einhaltung der Anforderungen des Bundes zu vollziehen. Und die Einhaltung der Normen ist zwingend erforderlich, um die Subventionen des Bundes zu erhalten.

➔ In seinem Bericht vom 12. November 2018 hat die Kommission die Regierungen dazu eingeladen, den Bau von modularen und vielseitigen Strafvollzugseinrichtungen zu fördern, damit Personen beider Geschlechter, aus unterschiedlichen Altersgruppen oder mit unterschiedlichen Vollzugsformen gleichzeitig aber ohne Kontakt untereinander inhaftiert werden können.

³ Vgl. Beilage.

⁴ Der Bericht der LKJPD nennt für 2018 einen jährlichen Belegungsgrad von 96,27 % und eine Warteliste am 13. März 2019, die sich auf 16 Minderjährige und 13 junge Erwachsene beläuft.

⁵ 2018 schwankte der monatliche Belegungsgrad zwischen 45,5 % und 82,6 %.

- Sie stellt mir Bedauern fest, dass diese Forderung weiterhin gestellt und auch auf Einrichtungen für Minderjährige ausgeweitet werden muss, umso mehr wenn man bedenkt, wie klein der Kreis der betroffenen Bevölkerung ist.
- Sie wiederholt deshalb ihren Wunsch, dass dies bei jedem Renovierungs-, Umbau-, Vergrößerungs- oder Neubauprojekt berücksichtigt wird, unabhängig davon, für welche Bevölkerungsgruppe die Einrichtung in erster Linie gedacht ist.
- Sie lädt die Konferenz ausserdem ein, parallel zur Schaffung neuer Vollzugsplätze auf Konkordatsgebiet Verhandlungen mit den Kantonen der anderen Strafvollzugs-Konkordate aufzunehmen mit dem Ziel, minderjährige Personen aus der lateinischen Schweiz in Deutschschweizer Vollzugsanstalten unterbringen zu können, da dort die Lage zurzeit weniger angespannt zu sein scheint als in der lateinischen Schweiz.

E) Schlussfolgerung

Wie bereits weiter oben erwähnt bedauert die Kommission die Langsamkeit, mit der die Regierungen die Probleme beseitigen, die sie selber feststellen. Von dieser Langsamkeit zeugen auch die sich Jahr für Jahr ähnelnden Berichte der Konferenz an die Parlamente.

Diesen Feststellungen zum Trotz lobt die Kommission die Qualität der Arbeit, in den Vollzugsanstalten der lateinischen Schweiz und freut sich über die seit ihrer Schaffung gemachten Fortschritte, namentlich im Bereich der elektronischen Überwachung und der Tarifregelung für den Strafvollzug von Erwachsenen und jungen Erwachsenen.

Villars-sur-Glâne/Freiburg, 13. Juni 2019

Im Namen der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug'

(Sig.) Erika Schnyder (FR)
Présidente

(Sig.) Reto Schmid
Secrétaire

Beilage:

- > IPK 'strafrechtlicher Freiheitsentzug', Postulat an die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD) vom 6. Mai 2019 *[in französischer Sprache]*.

Fribourg, le 6 mai 2019

POSTULAT

de la Commission interparlementaire chargée du contrôle de l'exécution des concordats sur la détention pénale (CIP),

Adressé à la Conférence latine des Chefs des Départements de Justice et Police (CLCDJP).

Vu

- l'article 19 de la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements, CoParl)
- les rapports de la CIP pour les années 2017 et 2018

La CIP a l'honneur de transmettre le présent postulat à la CLCDJP, pour suite à donner.

Texte du Postulat

La CIP, inquiète du constat que de nombreux jeunes, faute de places disponibles pour l'exécution de mesures en milieu fermé, continuent d'être au bénéfice de solutions de fortune, voire sont privés de l'accès à une mesure institutionnelle tout court, invite les autorités des cantons concordataires à entreprendre tout ce qui est en leur pouvoir afin de favoriser la création rapide de places supplémentaires, en particulier de faire en sorte que soit mise en place une structure appropriée et raisonnable pour l'accueil des mineurs, dans un délai de trois ans. De plus, la CIP demande que des discussions soient entreprises avec des institutions de Suisse alémanique pour pallier l'urgence.

Motivation

Au cours des dernières années, la CIP a pris régulièrement connaissance des informations fournies par la CLCDJP au sujet de la mise en place des mesures d'exécution des mesures à l'égard des mineurs, en particulier des jeunes filles mi-

neures. Ainsi, chaque année, elle se voit confrontée aux mêmes constats d'impuissance face à des situations critiques pour cette catégorie de personnes. Elle a régulièrement été informée de l'important manque de moyens pour les mineurs en général et plus spécifiquement pour les jeunes filles mineures, rendant totalement inexécutoires les mesures idoines prévues par la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs.

Soucieuse d'avoir une vue complète de la situation, notamment au regard de la pratique actuelle dans ce domaine, elle a auditionné, lors de sa séance du 22 octobre 2018, le juge des mineurs du canton de Fribourg. A la suite de cette audition, la Commission a été convaincue de l'importance d'agir afin de combler ces lacunes. Considérant qu'il manque urgemment des places pour filles mineures et au vu des résultats peu significatifs réalisés jusqu'ici, la Commission est d'avis qu'il lui appartient d'insister auprès de la Conférence, afin que cette dernière mette tout en œuvre afin de créer, prioritairement, une structure d'accueil adéquate pour remédier à ce problème.

La Commission considère qu'il n'est plus admissible que la Conférence se contente chaque année de rappeler la problématique, l'urgence et l'importance d'agir, sans toutefois proposer de solution concrète pour y remédier. Sachant qu'il s'agit essentiellement d'une question financière et non d'une question de possibilité de mise en place d'une structure adéquate, la Commission est d'avis que, peu importe le canton dans lequel une telle structure doit se créer, celle-ci doit être financée conjointement par l'ensemble des cantons membres de la Conférence. De l'avis de la Commission, si tous les cantons participent financièrement à la création d'une structure ad hoc pour mineurs, celle-ci ne serait pas financièrement insupportable et pourrait voir le jour dans un délai finalement assez rapide. Il s'agit, aux yeux de la Commission, d'une réelle volonté politique d'agir dans ce domaine. A cet égard, elle s'attend à davantage de volonté d'action de la part de la Conférence.

C'est pourquoi la Commission invite la Conférence à tout mettre en œuvre dans le sens de ce Postulat et de lui faire part de l'avancement de ces projets dans son prochain rapport.

Au nom de la Commission interparlementaire 'détention pénale'

(Sig.) Erika Schnyder (JU)

Présidente

(Sig.) Reto Schmid

Secrétaire