

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

29. August 2018

13.430 n Parlamentarische Initiative. Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Mai 2018 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zu dem in Umsetzung der oben genannten parlamentarischen Initiative von der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats angenommenen Vorentwurf und zum erläuternden Bericht Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

Der Kanton Aargau lehnt in Übereinstimmung mit der Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 17. März 2017 die im Vorentwurf enthaltene Kausalhaftung der Kantone für bundesgesetzkonformes Handeln im Straf- und Massnahmenvollzug ab, im Wesentlichen aus folgenden Gründen:

Es ist nicht einzusehen, weshalb bei der Frage des Umfangs der staatlichen Entschädigung von Gesetzes wegen zwei Typen von Opfern von Gewalt- oder Sexualdelikten unterschieden werden sollen. Es macht für das Opfer keinen Unterschied, ob ein Ersttäter, eine vorbestrafte Person oder ein Wiederholungstäter während Vollzugslockerungen seine physische und psychische Integrität verletzt und einen Schaden verursacht. Will man den (finanziellen) Opferschutz verbessern, wäre eine entsprechende Anpassung des Opferhilfegesetzes angezeigt.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung in Art. 380a des Entwurfs Schweizerisches Strafgesetzbuch (E-StGB) steht in einem inneren Widerspruch zu der bundesrechtlich vorgegebenen und daher für die kantonalen Vollzugsbehörden verbindlichen Konzeption der stufenweisen Wiedereingliederung gemäss Art. 75 und 84 StGB. Es kann nicht angehen, die kantonalen Behörden gesetzlich dazu zu verpflichten, gefangenen Personen stufenweise Vollzugsöffnungen zu gewähren und gleichzeitig über der nämlichen Behörde das Damoklesschwert der automatischen finanziellen Haftung bei Rückfällen im Rahmen der Vollzugsöffnungen schweben zu lassen. Diese widersprüchliche Situation würde voraussichtlich dazu führen, dass gefangenen Personen mit Anlassdelikten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB Vollzugslockerungen zur Vermeidung von Haftungsfällen grundsätzlich verweigert würden. Das wiederum hätte zur Folge, dass einerseits diese gefangenen Personen bei Straf- oder Massnahmenende ohne jegliche Vorbereitung und ohne jegliche Möglichkeit der Rückstufung oder Rückversetzung in Freiheit entlassen würden, was für die Bevölkerung ein höheres Sicherheitsrisiko bedeuten würde, und dass andererseits die Anzahl Gerichtsverfahren im Bereich des Justizvollzugs erheblich ansteigen würde, weil die gefangenen Personen eine derart restriktive Praxis der Vollzugsbehörde wohl nicht einfach akzeptieren würden.

Als weitere Folge der zu erwartenden restriktiven Lockerungspraxis würden die Anzahl der Vollzugstage und damit die kantonalen Vollzugskosten erheblich ansteigen. Auch wäre mit einem zusätzlichen Bedarf an Vollzugsplätzen zu rechnen.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die Kosten für die Allgemeinheit im Bereich des Justizvollzugs deutlich ansteigen würden. Zum einen sind Mehrkosten wegen der notwendig werdenden baulichen Investitionen für zusätzliche Vollzugsplätze und deren Betrieb sowie der Kostgelder für die grössere Anzahl Vollzugstage zu erwarten. Zum anderen würden vermehrt Verfahrens- und Parteikosten bei Beschwerden gegen Verweigerungen von Vollzugslockerungen anfallen.

Angesichts dieser erheblichen negativen Folgen für die Kantone scheint es mehr als fraglich, ob die vorgeschlagene Gesetzesänderung für die aufgrund der bisherigen Erfahrung glücklicherweise sehr geringe Anzahl zu erwartenden Anwendungsfälle sinnvoll und angemessen ist.

Unabhängig von der grundsätzlichen Ablehnung der vorgeschlagenen Änderung ist die faktische Haftungsüberwälzung allein auf die für den Justizvollzug zuständigen Kantone nicht sachgerecht. Da der Bundesgesetzgeber das oben skizzierte Dilemma der kantonalen Vollzugsbehörde zwischen korrektem Justizvollzug mit stufenweisen Vollzugslockerungen und der Kausalhaftung für allfällige Rückfälle während dieses korrekten Vollzugs durch entsprechende Gesetznormen verursacht, müsste zwingend eine Beteiligung des Bundes an den Haftungskosten vorgesehen werden. Zumindest aber müsste die Haftung des Bundes vorgesehen werden, wenn die Vollzugslockerung nur aufgrund eines Urteils des Bundesgerichts erfolgt. Es kann in diesen Fällen, entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht, keine Rolle spielen, ob das Bundesgericht die Vollzugslockerung direkt selber anordnet oder die Sache zur Pro-forma-Entscheidung gemäss den einschlägigen Erwägungen des Bundesgerichts an die kantonale Vorinstanz zurückweist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- david.steiner@bj.admin.ch



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 20
regina.doerig@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Appenzell, 30. August 2018

Parlamentarische Initiative 13.430 Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Mai 2018 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Parlamentarischen Initiative 13.430 Rickli Natalie, Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen, zukommen lassen.

Die Standeskommission lehnt die Vorlage ab, und zwar aus folgenden Gründen:

- Der Vorentwurf bezweckt nur vordergründig eine Besserstellung der Opfer von Straftaten, die im Rahmen von Vollzugsöffnungen begangen werden. Vielmehr zielt er indirekt auf die Konzeption der stufenweisen Wiedereingliederung, wie sie das Bundesrecht vorschreibt (BGer vom 18. Dezember 2015 6B_619/2015).
- Der gesetzliche Wiedereingliederungsauftrag gilt auch für Täter, die eine Tat nach Art. 64 Abs. 1 StGB begangen haben, sofern das Gericht die Voraussetzungen für eine Verwahrung verneint und eine zeitlich begrenzte Freiheitsstrafe oder eine stationäre therapeutische Massnahme angeordnet hat. Und selbst bei einer Verwahrung besteht für die Vollzugsbehörde die gesetzliche Pflicht, jedes Jahr zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine bedingte Entlassung gegeben sind. Diese Regelungen unterscheiden sich damit fundamental von der lebenslänglichen Verwahrung, die extrem gefährliche Täter dauerhaft aus der Gesellschaft entfernen will und bei der eine frühzeitige Entlassung und Hafturlaube von der Verfassung ausgeschlossen werden (Art. 123a Abs. 1 BV). Eine Analogie zu dieser Bestimmung ist deshalb sachlich nicht begründet und falsch.
- Schwere Rückfälle während Vollzugsöffnungen sind äusserst selten. Die Kantone und auch die forensische Psychiatrie haben in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um die von verurteilten Personen ausgehenden Risiken erkennen und bearbeiten zu können (z.B. ROS). Ein Rückfall wird gleichwohl nie mit hundertprozentiger Sicherheit ausgeschlossen werden können. Deshalb führt die im Vorentwurf vorgeschlagene Regelung in der Praxis dazu, dass Vollzugsöffnungen noch restriktiver gewährt werden. Die zuständigen Mitarbeitenden stehen bereits heute erheblich unter Druck, und sie werden das Risiko der Staatshaftung durch noch mehr Zurückhaltung zu minimieren versuchen. Dies erschwert oder verunmöglicht es, das Vollzugsziel - künftige Straffreiheit - zu erreichen, weil dafür auch nach Beurteilung des Bundesgerichts Vollzugsöffnungen

notwendig sind (BGer vom 3. Dezember 2014 6B_1159/2013). Wenn Straftäter nicht mehr mit schrittweisen Öffnungen auf ihre Rückkehr in die Gesellschaft vorbereitet werden, erhöht sich das Risiko für die Öffentlichkeit und mögliche künftige Opfer.

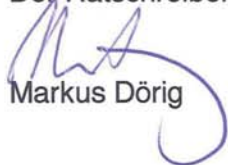
- Auch eine bedingte vorzeitige Entlassung kann aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht einfach abgelehnt werden. Die bedingte Entlassung ist die Regel, von der nur aus guten Gründen abgewichen werden darf. Die Ablehnung der bedingten Entlassung ist durch gewichtige konkrete Anhaltspunkte zu belegen, welche das mit der bedingten Entlassung verknüpfte Restrisiko als nicht vertretbar erscheinen lassen (BGer vom 20. April 2017 6B_229/2017).
- Es gibt aus Opfersicht keinen ersichtlichen Grund, Opfer von Straftaten, welche im Rahmen einer Vollzugsöffnung erfolgt sind, anders zu behandeln als andere Opfer von Straftaten. Eine solche Unterscheidung ergibt nur Sinn, wenn man die Zahl von Vollzugsöffnungen grundsätzlich auf ein Minimum reduzieren möchte.
- Die vorgeschlagene Regelung bestärkt die bereits bestehende, höchst problematische Tendenz der öffentlichen Wahrnehmung, wonach nicht in erster Linie die Täter und Täterinnen, sondern vor allem die Behörden und insbesondere die kantonalen Justizvollzugsämter für Straftaten verantwortlich sind.
- Die finanziellen Folgen einer Umsetzung gehen wohl ausschliesslich zu Lasten der Kantone. Auch müssten die Kantone mit Staatshaftungsfällen rechnen, namentlich wenn ein Gericht feststellt, dass eine vorzeitige Entlassung zu Unrecht nicht oder zu spät angeordnet worden ist.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten um Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- david.steiner@bj.admin.ch
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



Regierungsrat, 9102 Herisau

Kommission für Rechtsfragen
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 17. August 2018

Eidg. Vernehmlassung; 13.430 Parlamentarische Initiative. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Mai 2018 wurden die Kantonsregierungen von der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats (RK-N) eingeladen, zur eingangs erwähnten Vorlage bis zum 14. September 2018 Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Strafvollzugsrechtliche Überlegungen

Die Grundidee einer kausalen Staatshaftung bei Vollzugsöffnungen im Straf- und Massnahmenvollzug wie auch die vorgeschlagene Umsetzung sind aus den folgenden Gründen entschieden abzulehnen:

Der Vorentwurf bezweckt nur vordergründig eine Besserstellung der Opfer von Straftaten, welche im Rahmen von Vollzugöffnungen begangen werden. Vielmehr zielt er indirekt auf die Konzeption der stufenweisen Wiedereingliederung, wie sie das Bundesrecht vorschreibt (BGer vom 18. Dezember 2015 6B_619/2015), und stellt diese in Frage.

Dieser gesetzliche Wiedereingliederungsauftrag gilt auch für Täter, die eine Tat nach Artikel 64 Abs. 1 StGB begangen haben, sofern das Gericht die Voraussetzungen für eine Verwahrung verneint und eine zeitlich begrenzte Freiheitsstrafe oder eine stationäre therapeutische Massnahme angeordnet hat. Und selbst bei einer Verwahrung besteht für die Vollzugsbehörde die gesetzliche Pflicht, jedes Jahr zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine bedingte Entlassung gegeben sind. Diese Regelungen unterscheiden sich damit fundamental von der lebenslänglichen Verwahrung, die extrem gefährliche Täter dauerhaft aus der Gesellschaft entfernen will und bei der eine frühzeitige Entlassung und Hafturlaube von der Verfassung ausgeschlossen werden (Art. 123a Abs. 1 BV). Eine Analogie zu dieser Bestimmung ist deshalb sachlich nicht begründet und falsch.

Schwere Rückfälle während Vollzugsöffnungen sind äusserst selten. Die Kantone und auch die forensische Psychiatrie haben in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um die von verurteilten Personen ausgehenden Risiken besser erkennen und bearbeiten zu können. Ein Rückfall wird gleichwohl nie mit hundertprozentiger Sicherheit ausgeschlossen werden können. Deshalb führt die im Vorentwurf vorgeschlagene Regelung in der Praxis dazu, dass Vollzugsöffnungen noch restriktiver gewährt werden. Die zuständigen Mitarbeitenden stehen bereits heute erheblich unter Druck und sie werden das Risiko einer Staatshaftung durch noch mehr Zurückhaltung zu minimieren versuchen. Dies erschwert oder verunmöglicht es, das Vollzugsziel – künftige Straffreiheit – zu erreichen, weil dafür auch nach Beurteilung des Bundesgerichts Vollzugsöffnungen notwendig sind (BGer vom 3. Dezember 2014 6B_1159/2013). Wenn Straftäter nicht mehr mit schrittweisen Öffnungen auf ihre Rückkehr in die Gesellschaft vorbereitet werden, erhöht sich das Risiko für die Öffentlichkeit.

Auch eine bedingte vorzeitige Entlassung kann aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht einfach abgelehnt werden. Die bedingte Entlassung ist die Regel, von der nur aus guten Gründen abgewichen werden darf. Die Ablehnung der bedingten Entlassung ist durch gewichtige konkrete Anhaltspunkte zu belegen, welche das mit der bedingten Entlassung verknüpfte Restrisiko als nicht vertretbar erscheinen lassen (BGer vom 20. April 2017 6B_229/2017; BGer vom 19. Mai 2015 6B_93/2015; BGer vom 3. Dezember 2014 6B_1159/2013).

Es gibt aus Opfersicht keinen ersichtlichen Grund, Opfer von Straftaten, welche im Rahmen einer Vollzugsöffnung erfolgt sind, anders zu behandeln als andere Opfer von Straftaten. Eine solche Unterscheidung ergibt nur einen Sinn, wenn man die Zahl von Vollzugsöffnungen grundsätzlich auf ein Minimum reduzieren möchte.

Die vorgeschlagene Regelung bestärkt die bereits bestehende, höchst problematische Tendenz der öffentlichen Wahrnehmung, wonach nicht in erster Linie die Täterinnen und Täter, sondern vor allem die Behörden und insbesondere die kantonalen Justizvollzugsämter für Straftaten verantwortlich sind.

Schliesslich sprechen auch die finanziellen Folgen einer Umsetzung, die wohl ausschliesslich zu Lasten der Kantone gehen werden, gegen die Regelung. Auch wenn es nur um wenige Fälle geht, so könnten die Kostenfolgen im Einzelfall doch beträchtlich sein. Es ist abwegig, die Kantone für eine Umsetzung der Vorgaben des Bundesgesetzgebers und des Bundesgerichts ohne Rücksicht auf eine Widerrechtlichkeit und ein Verschulden haftbar zu machen.

Sie sollen sogar haften, wenn das Bundesgericht eine kantonale Abweisung einer Öffnung kassiert und den Fall mit dem Auftrag zur Bewilligung der Öffnung an den Kanton zurückweist (Bericht Ziff. 3, S. 7 unten). Zudem würde die restriktive Haltung zu einer Verlängerung der Aufenthalte in den Vollzugseinrichtungen und zu einer Zunahme von teuren Hafttagen sowie zu einem zusätzlichen Bedarf an Vollzugsplätzen führen. Schliesslich müssten die Kantone auch mit Staatshaftungsfällen rechnen, namentlich wenn ein Gericht feststellt, dass eine vorzeitige Entlassung zu Unrecht nicht oder zu spät angeordnet worden ist.

2. Haftungsrechtliche Aspekte

Eine Haftung für rechtmässiges Handeln sieht das kantonale Recht bereits in Art. 70 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (KV; bGS 111.1.) vor. Gemäss dieser Bestimmung haften der Kanton bzw. andere Gemeinwesen nicht nur bei widerrechtlicher Verursachung eines Schadens, sondern auch für Schäden, die ihre Organe rechtmässig verursacht haben, wenn Einzelne davon schwer betroffen sind und ihnen nicht zugemutet werden kann, den Schaden selber zu tragen. Als Beispiel wird etwa der Fall genannt, bei dem ein berechtigter Warnschuss eines Polizisten auf einen flüchtenden Schwerverbrecher derart unglücklich abgelenkt wird, dass ein unbeteiligter Passant getroffen wird (Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Art. 70 Rz. 3).

Mit der vorliegenden Initiative soll nun eine Haftung für rechtmässiges Handeln im Zusammenhang mit Vollzugsöffnungen von bestimmten Straftätern eingeführt werden. Im Gegensatz zu Art. 70 Abs. 2 KV muss der Schaden dabei nicht von einem Organ des Kantons oder anderer Körperschaften verursacht worden sein, sondern es genügt bereits, dass einer Person eine Vollzugsöffnung gewährt wurde und diese Person während der Vollzugsöffnung erneut eine bestimmte Tat begeht. Die Kantone würden somit auch dann haften, wenn die Behörde bei der Vollzugsöffnung sorgfältig vorgegangen ist und der Schaden alleine auf den Täter zurückgeführt werden kann. Eine solche Haftung der Kantone, welche alleine auf die Vollzugsöffnung abstellt, erscheint jedoch nicht gerechtfertigt, weil vom Bundesrecht die stufenweise Wiedereingliederung zwingend vorgeschrieben wird. Wie bereits die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ausgeführt hat, ist es auch nicht nachvollziehbar, wenn Opfer unterschiedlich behandelt werden, je nachdem, ob die Straftat während der Vollzugsöffnung oder ausserhalb (z.B. nach der endgültigen Entlassung) begangen wird.

Die vorgeschlagene Änderung von Art. 380a StGB ist auch aus haftungsrechtlicher Sicht abzulehnen, weil erstens mit Art. 70 Abs. 2 KV eine Haftungsgrundlage besteht, sofern ein Schaden vom Kanton rechtmässig verursacht wird und eine Person davon schwer betroffen ist, zweitens der Kanton nicht in jedem Fall für Straftaten verantwortlich ist, die bei einer Vollzugsöffnung begangen werden und drittens die vorgeschlagene Regelung zu einer nicht gerechtfertigten unterschiedlichen Behandlung der Opfer führt.



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Per Mail: david.steiner@bj.admin.ch

15. August 2018

RRB-Nr.:	812/2018
Direktion	Polizei- und Militärdirektion
Unser Zeichen	2018.POM.400
Ihr Zeichen	101-04/13.430n/RK--CAJ
Klassifizierung	Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes: 13.430 n Pa. Iv. Rickli. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen.
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme

Der Regierungsrat lehnt sowohl die Grundidee einer kausalen Staatshaftung bei Vollzugsöffnungen im Justizvollzug, als auch die vorgeschlagene Umsetzung entschieden ab.

Die vorgeschlagene Lösung zielt indirekt auf die Konzeption der stufenweisen Wiedereingliederung, wie sie das Bundesrecht vorschreibt (BGE vom 18. Dezember 2015 6B_619/2015), und stellt diese in Frage. Sie vermischt die gesellschaftlichen Vorstellungen von Verantwortlichkeit auf unzulässige Art und Weise: Einerseits haftet das zuständige Gemeinwesen für Schäden, die ein Dritter verursacht, gleichzeitig wird es aber nur in Verantwortung genommen, wenn die Schädigung in kausalem Zusammenhang mit einem in seiner Verantwortung gefällten Vollzugsöffnungsentscheid steht.

Der Gesetzgeber würde damit die bereits bestehende, aus Sicht des Regierungsrats überaus problematische Tendenz der öffentlichen Wahrnehmung bestärken, wonach nicht in erster Linie die Täterinnen und Täter, sondern massgeblich die Behörden und insbesondere die kantonalen Justizvollzugsämter für Straftaten verantwortlich sind. Nach den Art. 100 ff des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (BSG 153.01) ist der Kanton Bern haftbar für Schäden, die seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Ausübung widerrechtlich verursacht haben. Der Kanton steht in bestimmten Fällen auch dann für Schäden ein, wenn diese rechtmässig verur-

sacht wurden. Insofern kennt der Kanton Bern bereits heute Haftungsbestimmungen, die möglicherweise auch in den von der vorliegenden Pa. Iv. anvisierten Fällen greifen.

In der Praxis dürfte die vorgeschlagene Regelung dazu führen, dass keine oder nur noch eine verschwindend geringe Anzahl von Vollzugsöffnungen vor Beendigung der Strafe gewährt werden, da die zuständigen Mitarbeitenden im Interesse ihrer Behörde das Risiko einer Staatshaftung minimieren müssen. Dies hätte zur Folge, dass die betroffenen Straftäterinnen und Straftäter erst zum letztmöglichen Zeitpunkt mit der Freiheit in Kontakt kommen, nämlich wenn sie definitiv entlassen werden müssen. Eine begleitete Vorbereitung und ein lenkendes Eingreifen zur Verbesserung der Reintegration wären dann nicht mehr möglich. Dies würde es erschweren oder gar verunmöglichen, das Vollzugsziel – künftige Straffreiheit – zu erreichen, weil dafür auch nach Beurteilung des Bundesgerichts Vollzugsöffnungen notwendig sind (BGE vom 3. Dezember 2014 6B_1159/2013).

Diese Tendenz zur Entlassung auf den letztmöglichen Zeitpunkt dürfte sodann zu einem weiteren Anstieg von Hafttagen in den Kantonen und einem zusätzlichen Bedarf an Vollzugsplätzen führen. Der Regierungsrat erachtet es als fragwürdig, mit einer unsachgemässen gesetzlichen Regelung zusätzliche finanzielle Konsequenzen für die Kantone in Kauf zu nehmen.

Der Regierungsrat setzt sich klar für die Idee einer finanziellen Unterstützung von Opfern von Straftaten ein und ist von der Notwendigkeit einer grosszügig ausgestatteten Opferhilfe überzeugt. Die vorgeschlagene Regelung für eine bestimmte Gruppe von Opfern, welche nicht aufgrund der Schwere der Tat, sondern aufgrund eines (für die Schwere der Verletzung des Opfers unerheblichen) Verwaltungsaktes definiert wird, ist hingegen nicht sinnvoll. Der Regierungsrat wendet sich deshalb strikt gegen die vorgeschlagene Lösung und beantragt, auf die Schaffung einer Staatshaftung in diesem Bereich zu verzichten.

Soweit bei Entscheidungen zu Strafvollzugslockerungen die Justiz involviert ist (nArt. 380a Abs. 1 Bst. b StGB, der auf Art. 64c Abs. 4 und 5 StGB verweist), kann davon ausgegangen werden, dass Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sachlichen Argumenten verpflichtet und es von ihrer beruflichen Arbeit gewohnt sind, diese sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Dennoch ist nicht auszuschliessen, dass die zur Diskussion stehende neue Haftung die richterliche Unabhängigkeit und die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft tangiert. Diese mögliche negative Auswirkung darf nicht übersehen werden.

Ergänzend richtet der Regierungsrat das Augenmerk auf das Vollzugspersonal. Mit einer derart ausgestalteten Haftung dürfte es zunehmend schwierig werden, geeignete, fachlich kompetente Mitarbeitende zu finden, die sich dem permanenten Risiko eines Staatshaftungsfalls aussetzen wollen.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident

Christoph Neuhaus

Der Staatsschreiber

Christoph Auer

Verteiler: GEF, JGK, JL

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Kommission für Rechtsfragen
des Nationalrats

Bern

Zustellung per E-Mail an:

david.steiner@bj.admin.ch

Liestal, 4. September 2018

Vernehmlassung

zur Parlamentarischen Initiative 13.430 "Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen" (Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs, StGB)

Sehr geehrter Herr Präsident

Besten Dank für die Einladung zur Meinungsäusserung. Der Regierungsrat lehnt die vorgeschlagene Anpassung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs ab.

Nach dem heute geltenden Artikel 380a des Schweizerischen Strafgesetzbuchs gilt eine Staatshaftung, wenn eine lebenslänglich verwahrte Person bedingt entlassen wird und diese Person erneut ein Verbrechen begeht. Diese Bestimmung ist unseres Erachtens vertretbar. Die vorgeschlagene generelle Ausdehnung auf bestimmte Straftaten während Vollzugsöffnungen lehnen wir ab. Vollzugslockerungen und bedingte Entlassungen dienen der Vorbereitung der Täterinnen und Täter auf ein deliktsfreies Leben. Weil Gefährlichkeitsprognosen nie 100% sicher sind, dürfte die vorgeschlagene Regelung dazu führen, dass kaum mehr Vollzugslockerungen bewilligt und Personen völlig unvorbereitet in die Freiheit entlassen würden. Es ist damit zu rechnen, dass es dadurch vermehrt zu Rückfallsdelikten kommen würde. In finanzieller Hinsicht würden, bedingt durch den vermehrten Verzicht auf Vollzugslockerungen, erhebliche Mehrkosten anfallen durch die grössere Anzahl Vollzugstage. Bei den bereits heute knappen Vollzugsplätzen würde sich damit die Frage der Kapazitäten stellen.

Unklar erscheint uns, ob das Jugendstrafrecht von der Anwendbarkeit der neu vorgeschlagenen Bestimmung ausgenommen ist oder nicht. Aus den Materialien ergibt sich keine klare Antwort auf diese Frage. Wir bitten Sie, diese Unklarheit zu beseitigen.

Freundliche Grüsse



Monica Gschwind
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Abstract—The purpose of this study was to determine the effect of a 12-week training program on the heart rate (HR) and energy expenditure (EE) of sedentary, middle-aged women. The subjects were 12 sedentary women, 40 to 50 years of age, who were randomly selected from a telephone directory. The subjects were divided into two groups: a control group and a training group. The control group consisted of six women who did not participate in any physical activity during the study. The training group consisted of six women who participated in a 12-week training program. The training program consisted of three sessions per week, each lasting 30 minutes. The sessions were performed on a stationary bike at a heart rate of 150 to 160 beats per minute. The HR and EE were measured at the beginning and end of the study. The HR and EE of the training group increased significantly after 12 weeks of training, while the HR and EE of the control group remained unchanged. The results of this study suggest that a 12-week training program can improve the HR and EE of sedentary, middle-aged women.



Genève, le 12 septembre 2018

Le Conseil d'Etat

4013-2018

Monsieur Pirmin Schwander
Conseiller national
Président de la Commission des affaires
juridiques du Conseil national
Service du Parlement
Palais du Parlement
3003 Berne

Concerne : consultation sur l'avant-projet de modification du code pénal - Initiative parlementaire Rickli (13.430) "responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allègement de l'exécution d'une peine"

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève se réfère à la lettre que vous avez adressée le 24 mai 2018 aux gouvernements cantonaux concernant la procédure de consultation sur l'avant-projet de modification du code pénal, qui prévoit d'instaurer une responsabilité de l'Etat pour ce qui est des décisions de mise en liberté conditionnelle et d'allègement de l'exécution des peines et des mesures.

Après avoir pris connaissance des documents que vous nous avez fait parvenir et au terme d'une consultation tant auprès de ses départements et des offices étatiques concernés mais également des associations d'avocats et du pouvoir judiciaire genevois, notre Conseil vous informe être opposé, à l'instar des entités consultées, à cet avant-projet et vous fait part des observations suivantes :

1. En général

Cet avant-projet est une réaction à des événements dramatiques qui se sont déroulés ces dernières années. Il ne propose aucun moyen pour renforcer la prévention de récidive, mais fait passer au premier plan le rôle des organes de l'Etat en engageant la responsabilité de la collectivité publique pour les cas de récidive d'une personne condamnée suite à une infraction visée sous l'art. 64 CP.

Sous l'angle du dédommagement des victimes, dans les rares cas effectivement visés par l'initiative, cette disposition est inutile puisque, comme l'a relevé à juste titre l'avant-projet et son rapport explicatif du 17 mai 2018 (p. 6), les collectivités ont spontanément dédommagé les victimes en l'absence de toute disposition légale.

Cet avant-projet ne s'inscrivant pas dans les principes généraux du droit pénal dans une société libérale, créerait une inégalité de traitement pour les victimes et les conséquences seraient néfastes tant pour les personnes condamnées que pour les collectivités publiques.

2. Mise à mal des principes de l'exécution des peines et mesures privatives de liberté

La sanction pénale a pour but d'amener la personne condamnée à se réinsérer dans la société une fois la peine exécutée. La prison n'a plus uniquement un rôle punitif, bien au contraire. Pour permettre à la personne de se réinsérer, l'exécution de la peine ou de la mesure privative de liberté suit un régime progressif et ce, dans l'optique de la préparer à la vie en liberté et éviter qu'elle ne récidive.

Par ailleurs, la personne condamnée a un rôle actif à jouer dans le processus de réinsertion. Le plan d'exécution de la sanction prévoit des conditions à respecter en vue d'atteindre les objectifs de resocialisation prévus dans ledit plan, afin de se voir octroyer des allègements (tels que le transfert dans un établissement ouvert, l'octroi de congés, l'autorisation de travailler à l'extérieur de l'établissement, l'autorisation de loger à l'extérieur de l'établissement ou la libération conditionnelle).

Le Tribunal fédéral a rappelé que "[...] la libération conditionnelle constitue la quatrième et dernière étape de l'exécution de la peine, de sorte qu'elle doit être considérée comme la règle, de laquelle il convient de ne s'écarter que s'il y a de bonnes raisons de penser qu'elle sera inefficace". Il a précisé que: "La nature des délits commis par l'intéressé n'est, en tant que telle, pas à prendre en compte, en ce sens que la libération conditionnelle ne doit pas être exclue ou rendue plus difficile pour certains types d'infractions. Toutefois, les circonstances dans lesquelles l'auteur a encouru la sanction pénale sont pertinentes dans la mesure où elles sont révélatrices de sa personnalité et donnent ainsi certaines indications".

Le fait d'engager la responsabilité de la collectivité publique pour les éventuels cas de récidive d'une personne condamnée, suite à une infraction visée sous l'article 64 CP, pourrait pousser l'autorité d'exécution à être plus réticente à octroyer des allègements pour ce type de détenus sachant qu'un risque de récidive ne pourra jamais être totalement exclu.

Ces comportements auraient alors des conséquences néfastes dont :

- l'augmentation du nombre de recours puisque l'octroi des allègements obéit à des contraintes légales et que les bénéficiaires disposent, en cas de refus, de voies de droit;
- l'augmentation de la surpopulation carcérale, déjà problématique. A Genève, la prison de Champ-Dollon fait face depuis quelques années à une surpopulation carcérale importante, reconnue par le Tribunal fédéral¹. Cette surpopulation est due au manque de places dans les établissements pénitentiaires d'exécution des peines. En effet, la prison de Champ-Dollon accueille en principe uniquement les personnes en détention provisoire (art. 1, al. 1 du règlement sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées, du 30 septembre 1985, RRIP; F 1 50.04). Cela étant et au vu du manque de places dans les établissements d'exécution des peines et des mesures genevois ou des autres cantons, elle reçoit également des personnes condamnées en application du droit pénal ordinaire (art. 1, al. 2, let. a RRIP)². De ce fait, avec une telle initiative, on ne peut qu'affirmer que cette surpopulation perdurera, voire s'amplifiera;

¹ Arrêts du Tribunal fédéral : 1B_394/2016 du 25 avril 2017, consid. 2.2.1, et 6B_1085/2016 du 28 août 2017, consid. 3.1.

² Arrêt de la chambre administrative de la Cour de justice du 5 septembre 2017, ATA/1258/2017, consid. 6 a, b, c.

- l'augmentation de la difficulté à suivre le plan d'exécution de la peine ou de la mesure. De ce fait, il sera compliqué, voire impossible d'améliorer le comportement social du détenu et son aptitude à vivre sans commettre d'infractions. De ce fait, le but de la sanction pénale ne pourrait pas être atteint;
- l'augmentation de "sorties sèches", soit de libérations de personnes qui auront passé un certain nombre de mois, voire des années, enfermées et qui seront potentiellement institutionnalisées. Lesdites personnes passeraient de la détention à la liberté, sans aucune préparation dûment encadrée, comme le régime progressif d'allègement le prévoit. Il est scientifiquement prouvé qu'une telle manière de faire engendre une augmentation du risque de récidive³.

3. Conséquences financières pour les cantons

Si les collectivités publiques continuent à appliquer les principes de réinsertion conformément aux règles de droit qui les régissent, ces modifications soumises à consultation n'auront pas d'effet sur le taux actuel de récidive pendant l'allègement de l'exécution de la peine.

Le rapport explicatif indique en son chiffre 4.2 qu'il est impossible d'estimer les coûts du régime proposé, étant précisé que *"l'expérience a montré que les cas visés par la nouvelle disposition sont, heureusement, rares"*. Cette explication est erronée.

En effet, d'une part, la norme actuelle qui prévoit la responsabilité de la collectivité publique en cas de récidive ne concerne que l'internement à vie et qu'aucun internement à vie n'a, à ce jour, été confirmé par le Tribunal fédéral, et que le seul interné à vie qui n'a pas recouru n'a pas encore été libéré. Et, d'autre part, le nombre de cas visés par le texte soumis à consultation sera en revanche sans commune mesure puisque l'on parle de toutes les personnes condamnées au titre de l'une des infractions visées à l'art. 64 al. 1 CP, qui comprennent non seulement les homicides, mais des infractions plus fréquentes telles que le viol, voire très fréquentes comme le brigandage. En la matière, les cas de récidive ne sont pas rares, y compris pendant le délai d'épreuve en cas de libération conditionnelle.

A ce titre, il y lieu de relever que la proposition ne fixe aucune limite à la réparation du dommage. Or, le brigandage est une infraction qui combine une atteinte à l'intégrité corporelle et une atteinte au patrimoine. Ainsi, en cas de brigandage commis pendant un allègement, l'Etat pourrait se trouver à devoir rembourser des biens volés par le récidiviste à la victime que cette dernière n'aurait pas assurés.

Ainsi, contrairement à ce que soutient l'autorité fédérale, la nouvelle norme est susceptible d'engendrer de nombreux cas de responsabilité, et donc de coûter très cher aux cantons.

4. Inégalité de traitement des victimes

Le mécanisme de la LAVI engendre des prestations financières à la charge de l'Etat en faveur des victimes d'infraction quelques soit les circonstances dans lesquelles l'auteur a agi, pour autant qu'il soit insolvable. Cependant, l'indemnisation LAVI ne correspond pas à l'intégralité du dommage. Du coup, la réforme envisagée induirait une inégalité de traitement peu justifiable entre la victime d'une infraction commise une semaine avant la fin du délai d'épreuve et la victime d'infraction commise

³ Cf. notamment Visher C. A., Lattimore P. K., Barrick K., & Tueller S. (2017), Evaluating the long-term effects of prisoner reentry services on recidivism: What types of services matter?, *Justice Quarterly*, 34(1), 136-165.

quelques jours plus tard. Cette différence de traitement ne se justifie pas, l'auteur violant un interdit dans les deux cas, à savoir la norme pénale.

Nous vous remercions de l'attention que vous prêterez à la prise de position de notre canton et vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le vice-président :



Antonio Hodgers

An den Nationalrat
Kommission für Rechtsfragen
3003 Bern

Glarus, 11. September 2018
Unsere Ref: 2018-112

Vernehmlassung Parlamentarische Initiative 13.430, Rickli Natalie, Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Hochgeachteter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Ansatz einer kausalen Staatshaftung bei Vollzugsöffnungen im Straf- und Massnahmenvollzug wie auch die bereits vorgeschlagene konkrete Umsetzung wird vom Kanton Glarus abgelehnt. Der Vorentwurf bewirkt nur vordergründig eine Besserstellung der Opfer von Straftaten, die im Zuge von behördlich bewilligten Vollzugsöffnungen begangen werden. Im Ergebnis wird die gesetzliche Konzeption der stufenweisen Wiedereingliederung von Straftätern in Frage gestellt. Insoweit wäre es zielgerichteter, den politischen Diskurs zu dieser Fragestellung zu führen oder die gesetzlichen Voraussetzungen für Vollzugsöffnungen zu verschärfen.

Der gesetzliche Wiedereingliederungsauftrag gilt gemäss geltendem Recht selbst für Täter, die eine (gemeingefährliche) Tat nach dem Katalog von Artikel 64 Abs. 1 StGB begangen haben, sofern das Gericht die Voraussetzungen für eine Verwahrung verneint und eine zeitlich begrenzte Freiheitsstrafe oder eine stationäre therapeutische Massnahme angeordnet hat. Und selbst bei einer Verwahrung besteht für die Vollzugsbehörde bekanntlich die gesetzliche Pflicht, jedes Jahr zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine bedingte Entlassung gegeben sind. Diese Regelungen unterscheiden sich damit fundamental von der lebenslangen Verwahrung, die extrem gefährliche Täter dauerhaft von der Gesellschaft fernhalten will und bei der eine frühzeitige Entlassung und Hafturlaube bereits von der Verfassung ausgeschlossen werden (Art. 123a Abs. 1 BV).

Schwerwiegende Rückfälle während Vollzugsöffnungen sind zum Glück äusserst selten. Nichtsdestotrotz ist jeder Rückfall sehr tragisch und auf das Äusserste zu bedauern. Es ist selbstverständlich auch der Anspruch des Staates an sich, dass Fehler bei der Gewährung von Vollzugsöffnungen möglichst vermieden werden. Die Kantone und auch die forensische Psychiatrie haben in den letzten Jahren sehr grosse Anstrengungen unternommen, um die von verurteilten Personen ausgehenden Risiken besser erkennen, einschätzen und bearbeiten zu können. Ein Rückfall wird trotzdem gleichwohl nie mit Sicherheit ausgeschlossen werden können, weil sich die menschliche Natur und Psyche nicht exakt erschliessen lässt und beides sich auch im Laufe der Zeit wandelt. Deshalb führt die im Vorentwurf vorgeschlagene Regelung in der Praxis letztlich einfach dazu, dass Vollzugsöffnungen wegen den drohenden Verantwortlichkeiten noch restriktiver gewährt werden.

Die zuständigen Mitarbeitenden stehen bereits heute ganz erheblich unter öffentlichem und damit psychischem Druck, und sie werden das Risiko einer Staatshaftung durch noch mehr Zurückhaltung zu minimieren versuchen. Die vorgeschlagene Regelung bestärkt zudem auch die bereits bestehende Tendenz in der öffentlichen Wahrnehmung, wonach nicht in erster Linie die Täterinnen und Täter, sondern vor allem die kantonalen Justizvollzugsämter für Straftaten verantwortlich sein sollen. Des Weiteren ist es aktuell so, dass auch eine bedingte vorzeitige Entlassung nach Massgabe der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und des geltenden Rechts nicht einfach nach Belieben abgelehnt werden kann. Die Ablehnung ist durch gewichtige konkrete Anhaltspunkte zu begründen, die das mit der bedingten Entlassung verknüpfte Restrisiko als nicht vertretbar erscheinen lassen.

Finanziell geht die Vorlage ausschliesslich zu Lasten der Kantone. Auch wenn es letztlich nur um wenige Fälle gehen wird, so könnten die Kostenfolgen im Einzelfall doch beträchtlich sein, insbesondere für kleine Kantone. Die Kantone pauschal für eine rechtskonforme Umsetzung der Vorgaben des Bundesgesetzgebers ohne Rücksicht auf irgendeine Widerrechtlichkeit und ein Verschulden haftbar machen zu wollen, widerspricht dem föderalistischen Gedanken. Die Kantone sollen sogar dann kausal ohne Entschuldungsmöglichkeit haften, wenn das Bundesgericht die vorangegangene kantonale Abweisung einer Öffnung aufhebt und den Fall mit dem konkreten Auftrag zur Bewilligung der Öffnung an den Kanton zurückweist.

Die bei einer Annahme der Vorlage zu erwartenden restriktiven Wirkungen auf die Behörden würden zu einer Verlängerung der Aufenthalte in den Vollzugseinrichtungen, zu einem Anstieg von teuren Hafttagen sowie zu einem zusätzlichen Bedarf an Vollzugsplätzen führen, alles dies vor dem Hintergrund der notorisch knappen Mittel der Staatshaushalte.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat


Dr. Andrea Bettiga
Landammann


Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: david.steiner@bj.admin.ch

versandt am: **12. Sep. 2018**



Sitzung vom

11. September 2018

Mitgeteilt den

11. September 2018

Protokoll Nr.

702

Nationalrat
Kommission für Rechtsfragen
3003 Bern

Auch per Mail zustellen als PDF und Word-Datei:

david.steiner@bj.admin.ch

13.430 n Pa.lv. Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte

Mit Schreiben vom 24. Mai 2018 lassen Sie uns den Vorentwurf zur oben erwähnten parlamentarischen Initiative zur Stellungnahme zukommen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die Regierung des Kantons Graubünden lehnt sowohl die Grundidee der parlamentarischen Initiative Rickli als auch deren Umsetzung gemäss dem Vorentwurf ab. Die Einführung einer Staatshaftung im Bereich der bedingten Entlassungen und anderen Strafvollzugslockerungen und damit die Erweiterung des Anwendungsbereichs von Art. 380a StGB ist aus verschiedenen Gründen nicht sachgerecht. Im Ergebnis würde mit der vorgeschlagenen Regelung eine Haftung für rechtmässiges Handeln eingeführt. Schliesslich wäre der Grundgedanke der stufenweisen Resozialisierung von Straftätern in unsere Gesellschaft in Frage gestellt, wenn Entscheide zu Vollzugslockerungen und vorzeitigen Entlassungen potentiell zu Haftungsfällen führen können.

Es bestehen bereits grundsätzliche Zweifel an der Verfassungsmässigkeit der vorgesehenen Lösung. Die im Bericht angeführte Begründung für die Schaffung dieser Staatshaftung ist einerseits nicht schlüssig und eröffnet andererseits Raum für daran anknüpfende verfassungswidrige Bestimmungen, was nicht erwünscht ist. Die aus Art. 123 BV hergeleitete Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist vorliegend nicht gegeben. Der Bereich des Strafvollzugs stellt Verwaltungsrecht dar. Die Kompetenz zur Gesetzgebung steht in diesem Bereich den Kantonen zu und ist nicht wie auf Seite 11 unter Ziffer 5.1 des erläuterten Berichts erwähnt als implizite Kompetenz aus der allgemeinen Strafrechtskompetenz des Bundes gemäss Art. 123 BV begründbar. Angesichts der Tatsache, dass die Bestimmungen des Regresses auf die "verantwortlichen" Mitarbeitenden kantonale unterschiedlich normiert sind, ist mit der vorgesehenen Regelung eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der agierenden Mitarbeitenden nicht zu vermeiden. Dies ist stossend und muss vermieden werden.

Voraussetzungen für eine Kausalhaftung sind im Weiteren die Widerrechtlichkeit der Handlung oder Unterlassung, der Schaden sowie der adäquate Kausalzusammenhang zwischen Handlung bzw. Unterlassung und Schaden. Nicht nur, dass gemäss dem erläuternden Bericht die für eine Haftung vorausgesetzte "Widerrechtlichkeit" aus einem an sich erlaubten Handeln abgeleitet wird, wird daneben nicht weiter auf den adäquaten Kausalzusammenhang eingegangen. Eine Vollzugsöffnung mag vielleicht natürlich kausal für eine währenddessen begangene Straftat sein. Daraus jedoch einen adäquaten Kausalzusammenhang zu konstruieren, ist falsch. Die für die Vollzugsöffnungen zuständigen Mitarbeitenden stehen bereits heute unter starkem Druck, welcher sich mit der geforderten Staatshaftung noch weiter erhöhen würde. Die Zurückhaltung zur Gewährung entsprechender Vollzugslockerungen ist bereits gross und würde noch grösser werden, was letztlich dem gesetzlichen Resozialisierungsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesrecht schreibt in Art. 74 und 75 StGB einen auf Wiedereingliederung und Resozialisierung ausgerichteten Strafvollzug vor. Der Strafvollzug beruht auf einem Stufensystem. Vollzugsöffnungen gehören demnach zum gesetzlichen Resozialisierungsauftrag. Mit der kausalen Staatshaftung wird die Konzeption der stufenweisen Wiedereingliederung massiv gefährdet. Die Initiative steht diesem System gar konträr gegenüber. Es ist zudem zu betonen, dass die Vollzugsbehörden ihre Entscheide nicht leichtfertig oder unsorgfältig fällen, wie dies die

Initiative suggeriert. Die Entscheide werden gestützt auf eigene Erkenntnisse und Erfahrungen sowie auf psychiatrische Begutachtungen und Berichte der Justizvollzugsanstalten gefällt. Die Vollzugsöffnungen bei Deliktskatalogstaten sind zudem auf die Beurteilung einer besonderen Kommission aus Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden sowie der Psychiatrie abgestützt (vgl. Art. 62d und 75a i.V.m. Art. 64 Abs. 1 StGB). Im Bericht wird auch auf eine mögliche Haftung der Gutachter eingegangen und dabei erwähnt, dass ihnen gegenüber allenfalls gestützt auf die vertraglichen Beziehungen Ansprüche geltend gemacht werden könnten (vgl. Seite 10 des Berichts). Es wird zudem die Frage aufgeworfen, ob der Behördenentscheid den Kausalzusammenhang durchbrechen würde oder nicht. Weitere Erläuterungen werden keine gemacht. Somit ist unklar, ob nicht nur die Gemeinwesen und allenfalls die Staatsangestellten, sondern auch die Gutachter in die Pflicht genommen werden könnten. Kompetentes Fachpersonal ist in diesem Bereich bereits heute schwer zu finden. Durch die im Bericht immerhin nicht ausgeschlossene mögliche Haftung für Gutachter würde sich die Lage diesbezüglich weiter verschlechtern.

Die Analogie zur bereits bestehenden kausalen Staatshaftung nach Art. 380a Abs. 1 StGB ist sodann nicht auf die Fälle der bedingten Entlassung bzw. anderer Vollzugslockerungen übertragbar. In der genannten Bestimmung geht es um die lebenslange Verwahrung. Diese zielt darauf ab, extrem gefährliche Straftäter dauerhaft von der Gesellschaft fernzuhalten. Zudem sind die frühzeitige Entlassung und Hafturlaube durch Art. 123a Abs. 1 BV ausgeschlossen. Wird demgegenüber eine begrenzte Freiheitsstrafe oder eine stationäre therapeutische Massnahme ausgesprochen, greift der gesetzliche Wiedereingliederungsauftrag. Selbst bei der Verwahrung wird jedes Jahr geprüft, ob die Voraussetzungen für eine bedingte Entlassung gegeben sind. Somit kann mit Blick auf die kausale Staatshaftung keine Analogie zur bereits bestehenden Bestimmung in Art. 380a StGB gezogen werden. Weiter ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die heutige Regelung in Art. 380a StGB eine Fehlkonstruktion ist und – in Berücksichtigung bzw. Ermangelung der lebenslänglichen Verwahrung – möglicherweise toter Buchstabe bleiben wird.

Zudem wird das Vollzugsziel der künftigen Straffreiheit mit der geplanten Bestimmung unterlaufen. Die mit der Gesetzesänderung geforderte restriktive Handhabung der Vollzugsöffnungen wirkt sich im Endeffekt kontraproduktiv aus. Werden Straftäter

nicht mehr mit schrittweisen Öffnungen auf ihre Rückkehr in die Gesellschaft vorbereitet, sondern von einem Tag auf den anderen mit für sie fremd gewordenen Lebensrealitäten konfrontiert, erhöht sich nach Ansicht der Bündner Regierung das Risiko für die Öffentlichkeit und für potentielle Opfer. Vollzugsöffnungen sind mit Blick auf die Resozialisierung äusserst wichtig; nicht nur bei endlichen Freiheitsstrafen, sondern auch bei der stationären Massnahme nach Art. 59 StGB wird sich der Straftäter irgendwann wieder in Freiheit aufhalten. Eine Vorbereitung auf die Entlassung aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug ist unabdingbar und nur über Vollzuglockerungen zu erreichen. Es gibt überdies keine absolute Sicherheit – weder bei Straftätern, welche sich in einer Vollzugsöffnung befinden, noch bei noch nicht in Erscheinung getretenen Ersttättern.

Aus dem erläuternden Bericht geht weiter hervor, dass die geforderte Staatshaftung bis zum Ende der Probezeit nach der bedingten Entlassung andauern würde, mithin bis zur endgültigen Entlassung (vgl. Bericht Seite 8 unten). Diese Lösung ist nicht sachgerecht, da die Vollzugsbehörden in einem gewissen Umfang in eigenem Ermessen über die Dauer der Probezeit entscheiden und/oder nach deren Ablauf deren Verlängerung beim Gericht beantragen bzw. selber verlängern können (vgl. Art. 62, 64a, 87 und 95 StGB). Dies würde in der Praxis dazu führen, dass die Probezeiten kürzer angesetzt werden, um einer allfälligen Staatshaftung zu entgehen. Auch dies widerspricht dem gesetzlichen Auftrag an die kantonalen Bewährungsdienste, da diese innert den verkürzten Probezeiten nicht mehr in der Lage wären, die bedingt Entlassenen angemessen zu begleiten und positiv auf sie einzuwirken. Eine Verlängerung bei Ablauf der Probezeit ist nach den oben erwähnten Bestimmungen im StGB zudem angezeigt, wenn damit "der Gefahr weiterer Straftaten begegnet werden kann", mithin also, um einen Rückfall zu verhindern. Die geforderte Staatshaftung würde also auch in diesem Bereich genau das Gegenteil des gewünschten Effekts bewirken: Durch kürzere und/oder nicht verlängerte Probezeiten würde die Gefahr eines Rückfalls erhöht und nicht gesenkt werden.

Aus Opfersicht würde im Weiteren eine Ungleichbehandlung resultieren: Es gibt keinen ersichtlichen Grund, weshalb Opfer von Straftaten, welche im Rahmen einer Vollzugsöffnung erfolgt sind, anders zu behandeln sind als Opfer von anderen Straftaten. Die vorgeschlagene Regelung ist sodann auch deshalb abzulehnen, da bereits

adäquate Regelungen im Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) existieren, welche verhindern, dass die Konsequenzen von solchen Taten allein von Einzelpersonen getragen werden müssen (vgl. Art. 2 OHG).

Schliesslich sind die finanziellen Konsequenzen der Initiative zu erwähnen, welche hauptsächlich die Kantone zu tragen hätten. Durch eine restriktive Handhabung der Vollzugsöffnungspraxis würden unweigerlich erhöhte Vollzugskosten resultieren. Um den gesteigerten Bedarf nach Vollzugsplätzen decken zu können, müssten sodann entsprechende bauliche Massnahmen finanziert werden. Schliesslich fielen die Kosten der Staatshaftung für entsprechende Fälle an. Deren Höhe ist nicht bezifferbar. Dass entsprechende Fälle, wie im erläuternden Bericht erwähnt, zwar selten sind (vgl. Bericht Seite 11, Ziffer 4.2), ändert nichts an den ungewollten Kostenfolgen für die Kantone. Dies umso mehr als in entsprechenden Fällen die Kantone sogar dann haften würden, wenn das Bundesgericht eine kantonale Abweisung einer Öffnung aufhebt und den Fall mit dem Auftrag zur Bewilligung an den Kanton zurückweist.

Aus den genannten Gründen ist sowohl die Initiative Rickli generell als auch die vorgeschlagene Umsetzung im Speziellen dezidiert abzulehnen. Die Regierung des Kantons Graubünden schliesst sich im Übrigen der diesbezüglichen Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 17. März 2017 an.

Abschliessend danken wir Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung
Der Präsident:

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Conseil national
Commission des affaires juridiques
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 4 septembre 2018

13.430 n Iv. Pa. Rickli Nathalie. Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allègement de l'exécution d'une peine : ouverture de la procédure de consultation

Monsieur le Président de la Commission des affaires juridiques du Conseil national,

Par la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous transmet sa réponse relative à la procédure de consultation citée en marge.

La réglementation proposée n'est pas soutenable.

Le Gouvernement fait siens les arguments exposés dans la prise de position de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) du 22 août 2018, se trouvant en annexe.

Conformément à l'art. 75, al. 1, CP, on rappellera que l'un des objectifs principaux à atteindre lors de l'exécution d'une peine privative de liberté est de développer le comportement social du détenu, notamment sa capacité à respecter la loi. La tâche des autorités d'exécution consiste à mettre en place des processus de socialisation qui devront obligatoirement être testés et mis à l'épreuve par l'octroi d'allègements progressifs, conformément au Code pénal.

La responsabilité instituée telle qu'envisagée par l'initiative aura pour conséquence de mettre fin à l'octroi de quasiment tous les allègements prévus par le Code pénal pour les condamnés ayant commis une atteinte grave à l'intégrité au sens de l'art. 64, al. 1, CP, dont l'éventail comprend en pratique de nombreux condamnés. En effet, compte tenu du type de responsabilité prévue par cette initiative, les autorités d'exécution, dans l'intérêt de l'Etat dont elles relèvent, et afin de minimiser le risque d'une responsabilité de l'Etat, voire leur propre responsabilité, n'octroieront des allègements qu'avec une grande retenue, voire y renonceront, afin de se protéger de toute conséquence.

De ce fait, les détenus concernés seront libérés « au portail » à la fin de leur peine sans avoir bénéficié des étapes nécessaires à la préparation de leur resocialisation (passage en secteur ouvert, congé, travail externe, libération conditionnelle). Dans ces conditions, le risque de récidive sera alors bien le plus grand qu'en application des règles actuelles.

Force est ainsi de constater qu'une telle réglementation engendrera indéniablement un risque pour la sécurité de la population dans la mesure où aucune étape nécessaire à la préparation du retour du détenu dans la société n'aura pu être aménagée par crainte des conséquences pouvant être encourues.

De plus, la réglementation proposée donnerait lieu à une augmentation drastique des journées de détention en secteur fermé à charge des cantons et engorgerait davantage les établissements pénitentiaires déjà passablement surpeuplés.

L'initiative parlementaire en question tend dès lors à instituer une responsabilité collective pour les actes commis par une personne condamnée. Cela revient à nier la responsabilité individuelle et, en quelque sorte, à faire peser sur la collectivité publique, singulièrement sur l'autorité cantonale compétente en matière d'exécution des peines et mesures, le fait de n'avoir pas su prédire précisément un comportement humain futur.

Le système de responsabilité civile actuel peut, sous certaines conditions, permettre d'obtenir l'engagement de l'Etat si un dossier devait a posteriori apparaître comme insuffisamment instruit avant le prononcé d'un allégement.

Il apparaît dès lors que les principes fondamentaux en droit de la responsabilité civile que sont l'existence d'un lien de causalité et celle d'un acte illicite doivent rester applicables et que le système actuel ne doit pas être dévoyé en apportant une réponse populiste sous le coup de l'émotion en réaction à certains cas médiatisés, comme tente de le faire l'initiative parlementaire.

Il n'y a enfin pas lieu de perdre de vue que les cantons répondent dans tous les cas des torts moraux et des dommages subis par les victimes selon les conditions posées par la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions.

Au vu des conséquences développées ci-dessus, le Gouvernement de la République et Canton du Jura rejette en tous points et vigoureusement l'initiative soumise à consultation.

Le Gouvernement vous remercie de l'avoir associé à la présente procédure de consultation et vous prie d'agréer, Monsieur le Président de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, ses sentiments les meilleurs.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

David Eray
Président



Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'Etat

Copie par courriel à david.steiner@bj.admin.ch

Annexe : ment.



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
Telefax 041 228 67 27
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Zustellung per Mail an:
david.steiner@bj.admin.ch

Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Luzern, 7. September 2018

Protokoll-Nr.: 867

13.430 Haftung des Staates bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Mai 2018 gibt die Rechtskommission des Nationalrates den Kantonen Gelegenheit zur Stellungnahme zur Änderung des Strafgesetzbuches betreffend die Haftung des Staates bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass wir die vorgeschlagene Änderung ablehnen.

Mit dem Vorschlag der Kommission würde die Staatshaftung für lebenslängliche verwahrte Strafgefangene, die bedingt entlassen oder deren Verwahrung aufgehoben würde, und die danach eine Straftat mit Schadenfolge begehen, auf sämtliche Gefangene ausgedehnt. Von dieser Ausdehnung wären hauptsächlich die – für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständigen – Kantone betroffen, ohne dass sie für die begangene Straftat verantwortlich sind. Es ist in erster Linie der Täter, dem die Straftat zugerechnet werden muss. Wie in den Vernehmlassungserläuterungen erwähnt, werden Entscheide über Vollzugslockerungen oft aufgrund von Gutachten von Fachleuten getroffen. Es ist nicht einsichtig, eine Behörde dafür haftbar zu machen, dass sie ihrem Entscheid in einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren ein Gutachten zugrunde gelegt hat. Gutachter und Behörden können nur dafür haftbar gemacht werden, wenn sie ihre Bewertungen und Entscheide nicht nach professionellen Standards getroffen haben. Dafür reichen die geltenden gesetzlichen Grundlagen aus. Auch stehen Opfern von Straftaten gemäss Opferhilfegesetz vom 23. März 2007 verschiedene Leistungen, unter anderem Entschädigungen für das Opfer und seinen Angehörigen, zu.

Aus der Ausweitung des Anwendungsbereichs von Artikel 380a des Schweizerischen Strafgesetzbuches befürchten die Gerichte Einschränkungen bei der richterlichen Handlungsfähigkeit und Unabhängigkeit. Aus Sicht der luzernischen Straf- und Strafvollstreckungsbehörden ist zu befürchten, dass die Ausweitung der Staatshaftung die stufenweise Wiedereingliederung von verurteilten Straftätern in Frage zu stellen vermag. Mit der vorgesehenen Haf-

tungsnorm würde ein sachfremder Anreiz dafür gesetzt, inskünftig von Reintegrationsmassnahmen und begleiteten Vorbereitungen zur Strafentlassung abzusehen. Im Unterschied zur lebenslänglichen Verwahrung extrem gefährlicher Täter, bei der frühzeitige Entlassung und Hafturlaube ausgeschlossen sind, und dessen Staatshaftungsregelung der Kommissionsvorschlag übernimmt, sind Freiheitsstrafen zeitlich beschränkt. Damit besteht ein wesentlicher Unterschied. Unvorbereitete Entlassungen aus dem Strafvollzug leisten keinen Beitrag zur öffentlichen Sicherheit. Dem parlamentarischen Anliegen liegen tragische Einzelfälle zugrunde. Kommt es aufgrund der zur Diskussion gestellten Staatshaftungsnorm zu allgemeinen Restriktionen bei den Vollzugsöffnungen, wären die Mehrkosten von den kantonalen Vollzugsinstitutionen zu tragen. Auf längere Sicht könnte die vorgesehene Haftungsnorm somit indirekt Risiken und Folgekosten für die Gesellschaft erheblich erhöhen.

Sollte die Gesetzesänderung weiterverfolgt werden, erachten wir eine vertiefte Prüfung der Verfassungsmässigkeit als unabdingbar. Die Gesetzgebung im Bereich des Justizvollzugs ist Sache der Kantone (vgl. Art 123 und 123a Bundesverfassung). Die kurzen Ausführungen in den Vernehmlassungserläuterungen zur Verfassungsmässigkeit der bloss auf Gesetzesstufe vorgesehenen grundlegenden Änderung des Staatshaftungsregimes überzeugen nicht.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat

[illegible]



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 11. September 2018

Parlamentarische Initiative 13.430 zur Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 24. Mai 2018 eingeladen, zu oben genannter Vorlage Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und äussern uns gerne wie folgt.

Wie gehen mit der Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und – direktoren KKJPD einig und erlauben uns vorweg den Hinweis, dass die beiden Rechtskommissionen mit der Annahme dieser parlamentarischen Initiative im Jahr 2014 beschlossen haben, im Kompetenzbereich der Kantone zu legiferieren, und dass die finanziellen Folgen einer Umsetzung ausschliesslich zu Lasten der Kantone gehen würden.

Ebenso lehnen wir sowohl die Grundidee einer kausalen Staatshaftung bei Vollzugsöffnungen im Straf- und Massnahmenvollzug wie auch die vorgeschlagene Umsetzung entschieden ab und teilen dafür mit der KKJPD die folgenden Überlegungen:

1. Der vorgeschlagene Entwurf bezweckt nur vordergründig eine Besserstellung der Opfer von Straftaten, welche im Rahmen von Vollzugsöffnungen begangen werden. Er zielt indirekt auf die Konzeption der stufenweisen Wiedereingliederung, wie sie das Bundesrecht vorschreibt (BGE vom 18. Dezember 2015 66_619/2015), und stellt diese in Frage. Es gibt aus Opfersicht sodann keinen ersichtlichen Grund, Opfer von Straftaten, welche im Rahmen einer Vollzugsöffnung erfolgt sind, anders zu behandeln als andere Opfer von Straftaten. Eine solche Unterscheidung ergibt nur einen Sinn, wenn man die Zahl von Vollzugsöffnungen grundsätzlich auf ein Minimum reduzieren möchte.
2. Die vorgeschlagene Lösung vermischt die gesellschaftlichen Vorstellungen von Verantwortlichkeit auf unzulässige Art und Weise: Einerseits haftet das zuständige Gemeinwesen für Schäden, die ein Dritter verursacht, gleichzeitig wird es aber nur in Verantwortung genommen, wenn die Schädigung in kausalem Zusammenhang mit einem in seiner Verantwortung gefällten Vollzugsöffnungsentscheid steht. Obwohl also die Frage der Schuld des oder der verantwortlichen Staatsangestellten bzw. des Gemeinwesens für das Entstehen der Haftbarkeit ausgeklammert wird, sind die Konsequenzen so ausgestaltet, als hätte sich das Gemeinwesen, das die Hafterleichterung gewährt hat, eines Fehlers schuldig gemacht. Dies wird durch den vorgeschlagenen Art. 380b Abs. 3 StGB noch unterstrichen, welcher

den Rückgriff auf die verantwortliche Einzelperson regelt. Der Gesetzgeber würde damit die bereits bestehende, höchst problematische Tendenz der öffentlichen Wahrnehmung bestärken, wonach nicht in erster Linie die Täterinnen und Täter, sondern vor allem die Behörden und insbesondere die kantonalen Justizvollzugsämter für Straftaten verantwortlich sind.

3. Die vorgeschlagene Regelung würde in der Praxis dazu führen, dass keine oder nur noch eine verschwindend geringe Anzahl von Vollzugsöffnungen vor Beendigung der Strafe gewährt würden, weil die zuständigen Mitarbeitenden im Interesse ihrer Behörde — oder um einen Rückgriff gemäss Absatz 3 des vorgeschlagenen Artikels zu verhindern - das Risiko einer Staatshaftung minimieren müssten. Dies hätte einerseits zur Folge, dass die betroffenen Straftäter erst zum letztmöglichen Zeitpunkt mit der Freiheit in Kontakt kommen, nämlich wenn sie definitiv entlassen werden müssen. Eine begleitete Vorbereitung und ein lenkendes Eingreifen (beispielsweise durch die Anpassung des Freigang-Regimes oder Rückstufungen bei Nichteinhaltung von Auflagen) zur Verbesserung der Reintegration wären dann nicht mehr möglich. Dies würde es erschweren oder gar verunmöglichen, das Vollzugsziel — künftige Straffreiheit — zu erreichen, weil dafür auch nach Beurteilung des Bundesgerichts Vollzugsöffnungen notwendig sind (BGE vom 3. Dezember 2014 613_1159/2013). Unter dem Strich würde die vorgeschlagene Lösung damit das Risiko für die Öffentlichkeit und mögliche künftige Opfer erhöhen, statt es zu verringern.
4. Andererseits würde diese Tendenz zur Entlassung auf den letztmöglichen Zeitpunkt zu einem weiteren Anstieg von teuren Hafttagen in den Kantonen und einem zusätzlichen Bedarf an Vollzugsplätzen führen. Es käme zur absurden Situation, dass die Kantone so oder so mit massiv steigenden Kosten rechnen müssten, entweder aus Staatshaftungsfällen gestützt auf die vorgeschlagene Regelung oder aufgrund der baulichen Massnahmen, die nötig wären, um diese Staatshaftungsfälle möglichst auszuschliessen. Es bleibt in diesem Zusammenhang anzumerken, dass die Kantone bereits heute auch für Fälle finanziell haften, wo ein Gericht feststellt, dass eine Entlassung zu spät angeordnet worden ist.
5. Die vorgeschlagene Regelung für eine bestimmte Gruppe von Opfern, welche nicht aufgrund der Schwere der Tat, sondern aufgrund eines (für die Schwere der Verletzung des Opfers unerheblichen) Verwaltungsaktes definiert wird, ist hingegen nicht sinnvoll. Wir wenden uns deshalb strikt gegen die vorgeschlagene Lösung und beantragt, auf die Schaffung einer Staatshaftung in diesem Bereich zu verzichten.

Wir danken Ihnen, wenn Sie diese Überlegungen bei Ihren weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Res Schmid
Landammann




lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:

- david.steiner@bj.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats

E-Mail: david.steiner@bj.admin.ch

Sarnen, 12. September 2018

Vorentwurf zur Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit der Stellungnahme zum Vorentwurf einer Änderung des Strafgesetzbuchs (StGB) zur Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen danken wir Ihnen.

Die vorgeschlagene Staatshaftung ist aufgrund der Ausrichtung für die schweizerische Strafgesetzgebung artfremd und würde im Rechtsmittelverfahren die richterliche Unabhängigkeit und die Konzeption der stufenweisen Wiedereingliederung gefährden. Wir lehnen die Revisionsvorlage daher ab.

Die tragischen Fälle „Lucie“ und „Marie“ haben jedoch gezeigt, dass den Risiken von Vollzugseröffnungen ein hohes Gewicht beizumessen ist und die zuständigen Organe ihre Aufsichtspflicht mit grosser Sorgfalt erfüllen müssen.

Im Weiteren verweisen wir auf die Stellungnahme der KKJPD vom 17. März 2017, welche wir inhaltlich unterstützen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats


Christoph Amstad
Landammann


Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin





Kommission für Rechtsfragen des
Nationalrates RK-NR
Parlamentsdienste
3003 Bern

03. September 2018

13.430 n Pa.lv. Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Schwander
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vorentwurf der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) zur parlamentarischen Initiative 13.430 n. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Der Vorentwurf der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates sieht vor, den Haftungsbe-
reich von Art. 380a StGB auszudehnen. Neu soll das zuständige Gemeinwesen für den Schaden
haften, der entsteht, wenn einer Person, die eine Tat nach Art. 64 Abs. 1 StGB begangen hat,
eine Vollzugsöffnung gewährt wird und diese Person während der Vollzugsöffnung erneut eine
solche Tat begeht (Art. 380a Abs. 1 lit. a VE). Gemäss erläuterndem Bericht der Kommission sind
alle Entscheide über Straf- und Massnahmenvollzugslockerungen Gegenstand der neuen Bestim-
mung (BBl 2017 8).

Das Schweizerische Strafgesetzbuch regelt insbesondere in den Art. 74 f. StGB Vollzugsziele und
Vollzugsgrundsätze. Demnach stellt die Wiedereingliederung das allgemeine Vollzugsziel dar. Es
ist damit im Rahmen der Vollzugsgrundsätze (vgl. im Einzelnen BGE 139 I 180, E. 1.3) bereits ab
Strafantritt auf die spätere Entlassung des Gefangenen oder Eingewiesenen hin zu arbeiten. Der
Gefangene oder Eingewiesene wird dabei in mehreren Progressionsstufen auf die Entlassung
vorbereitet. Die bedingte Entlassung stellt schliesslich die vierte und letzte Stufe des Strafvollzu-
ges dar. „Der Entlassene soll den Umgang mit der Freiheit erlernen, was nur in der Freiheit mög-
lich ist“ (Urteil des Bundesgerichts 6B_664/2016 vom 22. September 2016, E. 1.2.3.). Im Grundsatz
verhält es sich auch bei der primär dem Sicherungsprinzip folgenden Verwahrung nicht anders
(vgl. Art. 64a StGB).

Mit Einführung der lebenslangen Verwahrung (Art. 123a BV; 64 Abs. 1^{bis} StGB) für extrem ge-
fährliche und nicht therapierbare Sexual- oder Gewaltstraftäter wurde das System der Resoziali-
sierung bewusst durchbrochen („Frühzeitige Entlassung und Hafturlaub sind ausgeschlossen“,
Art. 123a Abs. 1 i.f. BV). Nur ganz ausnahmsweise soll eine lebenslänglich verwahrte Person ent-
lassen werden, nämlich, wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, dass eine Thera-
prierbarkeit möglich ist und eine Versetzung in eine stationäre therapeutische Massnahme er-
folgt ist (Art. 64c StGB). Die damaligen Initianten wollten den Ausnahmecharakter von Vollzugs-
lockerungen bei lebenslänglichen Verwahrungen deutlich hervorheben, indem die Haftung für

den Rückfall eines nur ganz ausnahmsweise entlassenen Täters von derjenigen Behörde zu übernehmen ist, die die Verwahrung aufgehoben hat (Art. 123a Abs. 2 BV; Art. 380a StGB).

Mit dem Vorentwurf der nationalrätlichen Rechtskommission wird das Anwendungsgebiet dieser staatlichen Kausalhaftung deutlich erweitert. Diese Erweiterung betrifft nun aber nicht mehr nur den Bereich des Freiheitsentzuges, in welchem von Gesetzes wegen kaum mit einer Entlassung zu rechnen ist, sondern vielmehr einen Bereich, in welchem der Gesetzgeber ursprünglich Vollzugslockerungen unter der Prämisse der Resozialisierung als Regelfall vorgesehen hatte. Die Erweiterung der staatlichen Kausalhaftung bei erneuter Delinquenz ursprünglich lebenslang verwahrter Straftäter auf den Bereich des auf die Entlassung hin arbeitenden Straf- und Massnahmenvollzugs, steht – nicht zuletzt auch wegen des Damoklesschwerts des vorgesehenen Rückgriffsrechts – dem gesetzlich vorgesehenen Resozialisierungsgedanken entgegen.

Der Straf- und Massnahmenvollzug stellt eine kantonale Aufgabe dar (Art. 123 Abs. 2 BV; Art. 372 StGB). Die kantonalen Vollzugsbehörden sind sich in ihrer täglichen Arbeit ihrer grossen Verantwortung durchaus bewusst. Die vorgesehene – systemfremde – Erweiterung der Kausalhaftung führt indirekt zu einer Anpassung des heute gesetzlich verankerten Resozialisierungsgedankens. Soll das – bewährte – System der stufenweisen Vollzugsöffnung aufgegeben werden, muss dieser Diskurs transparent geführt werden. Wie die KKJPD bereits mit Stellungnahme vom 17. März 2017 festhielt, untergräbt die vorgesehene Regelung das bestehende Vollzugssystem, indem sie zu einer sukzessiven Verlagerung der Vollzugslockerung oder gar Entlassung nahe zur Endstrafe führt. Kann die Entlassung nicht vorbereitet werden, ist in der Tendenz auch keine Verbesserung der Legalprognose zu erwarten.

Die Erweiterung des Opferschutzes wird zwar begrüsst. Diese aber auf Rückfälle im Rahmen von Vollzugslockerungen zu beschränken, führt nicht nur zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der Opfer von Straftaten, sondern suggeriert nicht zuletzt aufgrund der vorgesehenen Regressmöglichkeit auch eine Verantwortung von Behördenmitgliedern für die Taten von Individuen.

Die vorgesehene Kausalhaftung mit Regressmöglichkeit (Art. 380a Abs. 3 StGB) überzeugt im Weiteren auch kaum, soweit die kantonalen Vollzugsbehörden dabei im Fokus stehen. Vollzugslockerungen stellen nie einen isolierten Einzelentscheid dar. Vielmehr basieren sie auf Berichten und Empfehlungen von Institutionen, der Bewährungshilfe, der Fachkommission und eingesetzten Gutachten. Die Vollzugsbehörde stützt sich in der an die entscheidende Behörde gerichteten Empfehlung auf eine Vielzahl von Fachmeinungen. Wie weit der Rückgriff reichen soll, ist unklar. Die heute schon aufgrund des öffentlichen Druckes spürbare Tendenz zur Verlagerung des Entscheids über eine Vollzugslockerung auf den Beschwerdeweg in Zweifelsfällen wird durch die vorgesehene Regelung jedenfalls nicht gebrochen.

Fraglich und nicht geklärt ist schliesslich auch das Verhältnis von Art. 380a Abs. 1 lit. a VE StGB zur adhäsionsweisen Zivilklage nach Art. 122 ff. StPO. Im Falle primärer Kausalhaftung stellt sich zumindest die Frage, ob Opfer der neuen Straftat aufgrund der primären Kausalhaftung durch das Gemeinwesen auf die Strafklage im Sinne von Art. 119 Abs. 2 lit. a StPO beschränkt wären, was kaum mehr eine Besserstellung derselben bedeuten dürfte.

Die vorgesehene Erweiterung der Kausalhaftung mit Regressmöglichkeit ist nicht nur systemfremd, sondern führt faktisch zur Paralyse eines mehrheitlich bewährten Resozialisierungssystems mit latentem aber immanentem Risiko erneuter Straftaten. Eine indirekte Revision dieses Systems ohne offenen Diskurs über das gewünschte System wird der Tragweite eines solchen Entscheides nicht gerecht und entspricht ferner auch nicht schweizerischer Gesetzgebungskultur.

Die vorgesehene Regelung ist abzulehnen.

Für die Berücksichtigung unseres Anliegens danken wir Ihnen bestens.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R. Heim'.

Roland Heim
Landammann

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Eng'.

Andreas Eng
Staatsschreiber



6431 Schwyz, Postfach 1260

An die
Kommission für Rechtsfragen
3003 Bern

elektronisch an: david.steiner@bj.admin.ch

Schwyz, 21. August 2018

13.430 n Pa.lv. Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen
Vernehmlassungsantwort des Kantons Schwyz

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Mai 2018 lädt die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats die Kantonsregierungen ein, zur oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage bis 14. September 2018 Stellung zu nehmen.

Die Pa.lv. 13.430 fordert die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, damit das zuständige Gemeinwesen für einen Schaden haftet, der entsteht, wenn eine wegen eines schweren Gewalt- oder Sexualdelikts verurteilte Person bedingt entlassen wird oder Strafvollzugslockerungen erhält und in diesem Zeitraum erneut ein solches Verbrechen begeht. Die entsprechende Bestimmung soll dabei analog zu Art. 380a des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) ausgestaltet werden, der die Haftung bei der Aufhebung der lebenslänglichen Verwahrung regelt.

Das Bundesrecht sieht eine stufenweise Wiedereingliederung von Straftätern zwingend vor. Diese soll die Täter auf ihre Entlassung aus dem Strafvollzug vorbereiten. Opfer allfälliger Straftaten im Rahmen dieser Eingliederung anders zu behandeln als Opfer von Straftaten, die nicht im Rahmen von Vollzugsöffnungen erfolgt sind, erweist sich als problematisch. Die vorgesehene Haftungsregelung würde zudem den Anschein erwecken, dass Behörden für begangene Straftaten verantwortlich sein sollen.

Opfer von Straftaten sind zweifelsohne adäquat zu unterstützen. Solche Möglichkeiten sehen aber das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (Opferhilfegesetz, SR 312.5), das Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (OR, SR 220) und die Staatshaftungsgesetze bereits vor. Der Regierungsrat lehnt die Vorlage deshalb als unnötig ab.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

Kopie z.K. an:

- Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Kommission für Rechtsfragen
des Nationalrates
Herr Pirmin Schwander
Präsident
3003 Bern

Frauenfeld, 14. August 2018

13.430 n Pa.lv. Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Präsident

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf für eine Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) betreffend Haftung bei Öffnung des Straf- und Massnahmenvollzugs und teilen Ihnen mit, dass wir die geplante Revision entschieden ablehnen. Für die Begründung schliessen wir uns vorab der Stellungnahme der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 17. März 2017 an, die im erläuternden Bericht unter Ziff. 2.3 wiedergegeben wird.

Ergänzend dazu ist festzuhalten, dass der Vorentwurf nur vordergründig eine Besserstellung der Opfer von Straftaten bezweckt, die im Rahmen von Vollzugsöffnungen begangen werden. Vielmehr zielt er indirekt auf die Konzeption der stufenweisen Wiedereingliederung, wie sie das Bundesrecht vorschreibt (Urteil des Bundesgerichts 6B_619/2015 vom 18. Dezember 2015), und stellt diese in Frage.

Dieser gesetzliche Wiedereingliederungsauftrag gilt auch für Täterinnen und Täter, die eine Tat nach Artikel 64 Abs. 1 StGB begangen haben, sofern das Gericht die Voraussetzungen für eine Verwahrung verneint und eine zeitlich begrenzte Freiheitsstrafe oder eine stationäre therapeutische Massnahme angeordnet hat. Selbst bei einer Verwahrung besteht für die Vollzugsbehörde die gesetzliche Pflicht, jedes Jahr zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine bedingte Entlassung gegeben sind. Diese Regelungen unterscheiden sich damit fundamental von der lebenslänglichen Verwahrung, die extrem gefährliche Täterinnen und Täter dauerhaft aus der Gesellschaft entfernen will und

bei der eine frühzeitige Entlassung und Hafturlaube ausgeschlossen werden. Eine Analogie zu dieser Bestimmung ist deshalb nicht sachgerecht.

Schwere Rückfälle während Vollzugsöffnungen sind äusserst selten. Die Kantone und auch die forensische Psychiatrie haben in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um die von verurteilten Personen ausgehenden Risiken besser erkennen und bearbeiten zu können. Wichtige Instrumente sind auch die Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftäterinnen und Straftätern (Art. 62d Abs. 2 StGB) und die Einführung des Konzepts über den Risikoorientierten Sanktionenvollzug ROS. Ein Rückfall wird gleichwohl nie mit hundertprozentiger Sicherheit ausgeschlossen werden können. Die zuständigen Mitarbeitenden stehen bereits heute erheblich unter Druck, und sie werden das Risiko einer Staatshaftung durch noch mehr Zurückhaltung zu minimieren versuchen. Dies erschwert oder verunmöglicht es, das Vollzugsziel - nämlich die künftige Straffreiheit - zu erreichen, weil dafür auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Vollzugsöffnungen notwendig sind. Wenn Straftäterinnen und Straftäter nicht mehr mit schrittweisen Öffnungen auf ihre Rückkehr in die Gesellschaft vorbereitet werden, erhöht sich das Risiko für die Öffentlichkeit und mögliche künftige Opfer stark.

Eine bedingte vorzeitige Entlassung kann aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zudem nicht einfach abgelehnt werden. Die bedingte Entlassung ist die Regel, von der nur aus guten Gründen abgewichen werden darf. Die Ablehnung der bedingten Entlassung ist durch gewichtige konkrete Anhaltspunkte zu belegen, die das mit der bedingten Entlassung verknüpfte Restrisiko als nicht vertretbar erscheinen lassen (Urteile Bundesgericht 6B_229/2017, 6B_93/2015, 6B_1159/2013).

Schliesslich sprechen auch die finanziellen Folgen gegen die Ausweitung der Staatshaftung, die wohl ausschliesslich zu Lasten der Kantone gehen würde. Auch wenn es sich nur um wenige Fälle handeln dürfte, könnten die Kostenfolgen (Schadenersatz und Genugtuung) im Einzelfall beträchtlich sein. Stossend ist sodann die vorgesehene Regelung, dass der Kanton selbst dann haftet, wenn das Bundesgericht eine kantonale Abweisung einer Öffnung aufhebt und den Fall mit dem Auftrag zur Bewilligung der Öffnung an den Kanton zurückweist (vgl. erläuternder Bericht Ziff. 3). Schliesslich müssten die Kantone auch mit Genugtuungsforderungen seitens der verurteilten Personen rechnen, wenn ein Gericht feststellt, dass eine vorzeitige Entlassung zu Unrecht nicht oder zu spät angeordnet worden ist.

3/3

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatschreiber



4142

fr

0

12 settembre 2018

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale
A.c.a Consigliere nazionale Pirmin Schwander
Presidente Servizi del Parlamento
3003 Berna

trasmessa per email: david.steiner@bj.admin.ch

13.430 n Iv.Pa. Rickli Natalie. Responsabilità in caso di liberazione condizionale e regime aperto: apertura della procedura di consultazione

Egregio Presidente,
Gentili ed egregi membri della Commissione,

abbiamo ricevuto la documentazione relativa alla procedura concernente l'iniziativa parlamentare 13.430 di Natalie Rickli "*Responsabilità in caso di liberazione condizionale e regime aperto: apertura della procedura di consultazione*" e vi ringraziamo per la facoltà concessa di esprimerci in proposito.

L'iniziativa postula l'elaborazione di una base legale nel Codice penale affinché l'ente pubblico competente si assuma la responsabilità per il danno che risulta se una persona condannata per un grave reato di natura violenta o sessuale è liberata condizionalmente o beneficia del regime aperto e, in tali circostanze, commette nuovamente uno di questi reati. I reati sono quelli elencati all'art. 64 CP ovvero: assassinio, omicidio intenzionale, lesione personale grave, violenza carnale, rapina, presa d'ostaggio, incendio, esposizione a pericolo della vita altrui o altro reato passibile di una pena detentiva massima di cinque o più anni, con il quale l'autore ha gravemente pregiudicato o voluto pregiudicare l'integrità fisica, psichica o sessuale di un'altra persona. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa ed elaborato un progetto preliminare, in cui viene introdotta una responsabilità dell'ente pubblico analoga a quella già esistente all'art. 380a CP, di cui è proposta l'estensione con un nuovo capoverso 1: indipendentemente dall'esistenza di un atto illecito o di colpa da parte dei dipendenti pubblici lo Stato sarà ritenuto responsabile se una persona condannata per un certo tipo di reato (tutti i reati gravi che pregiudicano l'integrità fisica, psichica o sessuale di un'altra persona), ottenuto un alleggerimento dell'esecuzione delle pene e delle misure, provoca un danno a seguito della recidiva. Va rammentato che, secondo l'art. 75a cpv. 2 CP, sono considerati alleggerimenti dell'esecuzione della pena il trasferimento in un penitenziario aperto, la concessione di congedi, l'autorizzazione del lavoro o alloggio esterni e la liberazione condizionale.

Il Consiglio di Stato ticinese – analogamente a quanto comunicato dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) – respinge sia l'idea di fondo dell'iniziativa parlamentare, sia l'attuazione proposta dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale. L'iniziativa Rickli introdurrebbe infatti un sistema di responsabilità che metterebbe in discussione il sistema di reinserimento progressivo delle autrici e degli autori dei

reati, di cui il regime aperto e il rilascio anticipato con la condizionale sono importanti strumenti, e non permetterebbe di continuare a raggiungere altrettanto efficacemente l'obiettivo dell'esecuzione della pena, ossia fare in modo che la persona non commetta più reati dopo essere stata rilasciata. Una responsabilità come quella proposta dall'iniziativa Rickli avrebbe come conseguenza una notevole diminuzione del numero di autorizzazioni di regime aperto e di rilascio anticipato con la condizionale, strumenti che sono alla base del nostro sistema d'esecuzione delle sanzioni e delle misure penali che mirano alla risocializzazione del detenuto.

Sebbene il rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ritenga rari i casi che dovrebbero rientrare nella casistica del progetto di nuovo art. 380a CP messo in consultazione, saranno soprattutto i Cantoni ad assumere i nuovi oneri finanziari che la disposizione potrà generare, con conseguenze che la stessa Commissione non è stata in grado di quantificare. Dal punto di vista pratico, l'iniziativa comporterebbe poi un inevitabile incremento dei giorni di carcerazione, generando un importante aumento dei costi legati all'esecuzione delle pene (risorse umane e logistiche in particolare), a carico dei Cantoni.

Dal profilo della responsabilità, la messa in atto dell'iniziativa in parola minerebbe in maniera importante il sistema della risocializzazione. *De facto* le autorità cantonali non correrebbero più il rischio di liberare il detenuto anticipatamente, non potendo escludere in maniera assoluta il rischio di recidiva, aumentando così – come indicato precedentemente – il numero dei giorni di detenzione e, comportando, giocoforza, l'affollamento delle strutture carcerarie esistenti. Il detenuto infatti rimarrebbe nella sezione chiusa sino all'ultimo giorno di detenzione senza poter più transitare dal carcere aperto e venire liberato al raggiungimento dei 2/3 della pena. Paradossalmente, poi, questa iniziativa condurrebbe a un reinserimento più difficile del detenuto, il quale sarebbe messo in libertà senza un'adeguata preparazione e quindi sarebbe esposto a un rischio concreto di recidiva. Un rifiuto sistematico a livello cantonale incrementerebbe inoltre anche il numero di ricorsi al Tribunale federale e di conseguenza vedrebbe un'impennata dei costi della giustizia a livello cantonale e federale. Non da ultimo, si sottolinea che l'implementazione dell'iniziativa creerebbe una disparità di trattamento difficilmente comprensibile e giustificabile tra le vittime di reati commessi nell'ambito del regime aperto e le vittime di altri reati commessi in circostanze diverse, in pratica due pesi e due misure.

Alla luce di tutto quanto sopra, il Governo del Cantone Ticino respinge il progetto preliminare che prevede l'introduzione di una responsabilità dello Stato per atti legittimi nell'ambito di decisioni che autorizzano liberazioni condizionali e regimi aperti.

Vogliate gradire l'espressione della nostra massima stima.

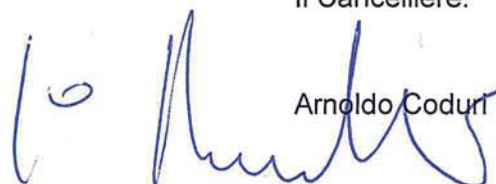
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Claudio Zali

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia per conoscenza:

- Direzione del Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.



Monsieur Primin Schwander
Président Commission des affaires
juridiques du Conseil National

Par courrier électronique à
david.steiner@bj.admin.ch
(une version word et une version PDF)

Réf. : CS/15024209

Lausanne, le 5 septembre 2018

13.430 n Iv. pa. Rickli Natalie. Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allègement de l'exécution d'une peine : procédure de consultation

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie d'avoir sollicité son avis sur l'avant-projet de modification du Code pénal (article 380a) qui prévoit d'instaurer une responsabilité de l'Etat pour ce qui est des décisions de mise en liberté conditionnelle et d'allègement de l'exécution des peines et des mesures.

Après avoir mené une consultation auprès des organismes concernés du canton, il a l'honneur de vous faire part de ses déterminations.

I. Objet de l'initiative

Cette initiative parlementaire vise à étendre le champ d'application de l'article 380a CP qui a été adopté le 8 février 2004 à la suite de l'initiative pour l'internement à vie des délinquants sexuels ou violents dangereux.

Le but est d'instaurer une responsabilité étatique pour les dommages causés par une personne au bénéfice d'un allègement dans l'exécution d'une peine ou d'une mesure et coupable de récidive, indépendamment du fait que les employés de l'Etat aient ou non commis un acte illicite ou une faute. Selon la Commission des affaires juridiques du Conseil national, l'objectif poursuivi est d'éviter que les conséquences d'actes graves commis par des récidivistes ne soient assumées que par des particuliers. On lit dans le rapport qu'il serait plus équitable que la collectivité publique dans son ensemble assume le risque inhérent à la resocialisation des détenus.

Selon le rapport, cette responsabilité étatique serait engagée uniquement en cas de récidive, c'est-à-dire lorsque l'auteur commet une nouvelle infraction grave à l'encontre de l'intégrité physique, psychique ou sexuelle. La disposition renvoie au catalogue de l'article 64, alinéa 1 CP, qui contient une liste des infractions graves et dangereuses.

Pour le surplus, le dommage serait défini comme en droit privé et la responsabilité serait limitée dans le temps puisqu'elle ne pourrait intervenir que pendant l'allègement de la peine ou de la mesure.

II. Observations sur l'avant-projet

A titre liminaire, le Conseil d'Etat relève qu'aucun organisme ayant répondu à la consultation cantonale ne s'est montré favorable à la modification du Code pénal proposée. Il rappelle aussi que la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice police (CCDJP) a rejeté tant le concept de base de l'initiative parlementaire que la proposition de mise en œuvre objet de la présente consultation.

L'ensemble des réserves invoquées peut se regrouper en trois thèmes.

1. *Risque de diminution drastique du nombre d'allègements dans l'exécution des peines et augmentation en conséquence du risque de récidive faute de préparation des auteurs de crimes à recouvrer*

La modification proposée risque d'entraîner une diminution importante des allègements dans l'exécution des peines des personnes condamnées pour les infractions concernées par l'article 64, alinéa 1 CP puisqu'un risque de récidive ne pourra jamais être totalement exclu et qu'aucune autorité ne voudra courir le risque de se voir opposer une responsabilité objective en cas de commission d'une nouvelle infraction.

Dès lors, les personnes concernées resteront en détention jusqu'à leur libération définitive et sortiront de prison sans avoir pu bénéficier d'une réintégration progressive dans la vie en société, ce qui serait particulièrement problématique puisque c'est précisément dans ce genre de situation que le risque de récidive est le plus grand. La réforme serait donc contre-productive et n'irait pas sans contradictions, sachant que la responsabilité de l'Etat ne serait pas engagée en cas de récidive après une sortie définitive.

Plus généralement, cette modification irait à l'encontre du système de resocialisation progressive consacré par la partie générale du Code pénal, sur lequel repose l'exécution des sanctions à l'heure actuelle. Son but est de favoriser une meilleure intégration de la personne condamnée au sein de la communauté, notamment par un travail éducatif, thérapeutique ou par l'apprentissage en détention d'un métier ou des règles de la vie sociale. Dans ce cadre, les dispositifs d'élargissement progressif et contrôlé sont des mesures efficaces et reconnues dans la prévention du risque de

récidive. Les supprimer mettrait à mal la fonction de resocialisation de la peine, vidant de leur sens une partie des missions dévolues aux autorités d'exécution des sanctions pénales.

A cela s'ajoute que le maintien en détention jusqu'à la libération définitive entraînerait des coûts très importants (nombre de jours de détention qui auraient pu être supprimés du fait de l'allégement ne le seront pas et devront être effectué au sein des établissements fermés, lesquels nécessiteront une augmentation de leurs ressources en personnel et infrastructures). Il provoquerait également un engorgement au sein des établissements avec répercussion sur tous les régimes de détention, ainsi qu'une augmentation de l'activité des autorités judiciaires en lien avec les recours qui seraient déposés contre les décisions de refus d'ouverture du régime d'exécution de peine. Enfin, il serait à craindre que des personnes détenues réduisent leurs efforts visant à bénéficier de conditions plus favorables et adoptent en particulier un comportement contraire aux règles de la vie carcérale, avec un risque pour la sécurité des établissements.

2. Inégalité de traitement entre les victimes d'infractions commises lors d'allégements dans l'exécution des peines et les autres victimes d'infractions

Le projet proposé crée une différence de traitement entre les victimes à double titre. Tout d'abord, pendant la période d'allégement, il traite différemment les victimes d'une infraction comprise dans le catalogue de l'article 64, alinéa 1 CP, qui bénéficieraient d'une réparation systématique du dommage de la part de l'Etat, des victimes d'une infraction hors catalogue qui n'auraient pas droit à une telle indemnisation. Certes, cette réparation vaudra pour les infractions les plus graves, mais comme le relève le rapport de la Commission, celles-ci sont plutôt rares. Or, il y aurait lieu de légiférer pour la règle et non pas pour l'exception. Ensuite, le projet crée également une inégalité de traitement injustifiée entre les victimes en fonction du moment où l'infraction est commise (pendant l'allégement de la peine ou non).

Il est aussi rappelé que les victimes sont en partie protégées via le système instauré par la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions. En effet, l'Etat peut, sur demande de la victime et à certaines conditions fixées par la loi, répondre de la réparation du dommage (tort moral et/ou dommage matériel) causé par un auteur indigent. Il existe donc une solidarité économique de l'Etat, alors qu'aucun fonctionnaire n'a commis de faute. Ce système paraît adéquat pour assurer une certaine politique sociale. Il fonctionne de manière satisfaisante et rappelle que le responsable est bel et bien l'auteur du crime commis.

3. Conception selon laquelle la responsabilité des infractions serait imputable aux autorités et non à l'auteur

La modification proposée véhiculerait le message selon lequel la responsabilité en cas de récidive par un condamné incombe aux autorités en première ligne, et en particulier

aux autorités d'exécution des sanctions, plutôt qu'à l'auteur de l'infraction lui-même. Cela serait d'autant plus problématique que la responsabilité prévue, causale, serait engagée même sur la base de décisions des autorités respectant le droit en tous points. Il en résulterait une défiance injustifiée vis-à-vis de l'action de l'Etat. Par ailleurs, une responsabilité étatique pour un dommage consécutif à un acte conforme au droit conduirait, de fait, à un renversement des responsabilités, faisant supporter à la collectivité publique et non à l'auteur seul, les conséquences de la commission d'une infraction.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat s'interroge également sur la question de l'action récursoire de l'article 380a, alinéa 3 CP qui serait applicable à tous les cas visés par le nouvel alinéa 1^{er}. Il est concevable que cette extension ait une incidence négative sur le recrutement des personnes chargées d'assurer l'exécution des sanctions pénales, en particulier pour les postes à responsabilités les plus exposés, ainsi que celui des membres des commissions de dangerosité et des experts. Le jeu des responsabilités induit par l'initiative aurait alors des répercussions pernicieuses auprès de l'ensemble des intervenants dans l'exécution de la peine.

4. *Autres motifs*

Sans être exhaustif, le Conseil d'Etat relève encore d'autres motifs et incohérences appuyant son opposition à l'avant-projet proposé.

Il constate tout d'abord que la responsabilité causale de l'Etat, telle que proposée par l'avant-projet, pourra potentiellement s'appliquer à un grand nombre de situations, contrairement à ce que laisse penser le rapport explicatif. En effet, la CAJ-N estime que ce seront que les infractions les plus graves qui sont concernées. Or, la référence à l'article 64, alinéa 1 CP fait que la disposition s'appliquerait à plus d'une cinquantaine d'infractions (« ... ou une autre infraction passible d'une peine privative de liberté maximale de cinq ans au moins ... »). Ensuite, il y a lieu de rappeler que les décisions d'allègement dans l'exécution d'une peine ou d'une mesure sont nombreuses dans le parcours carcéral d'un condamné et concernent toutes les ouvertures de régime d'exécution de sanction (passage en établissement ouvert, sorties, congés, transfert en régime de travail externe ou travail, logement externe,...). L'article 380a du projet parle « d'allègement » alors que le rapport explicatif mentionne que la nouvelle disposition pénale vise « toutes les décisions d'allègement de l'exécution d'une peine ou d'une mesure », sans les définir (p. 7). Qu'en est-il par exemple de la levée d'un traitement ambulatoire ; serait-elle considérée comme un allègement ? Dans ces conditions, affirmer que les conséquences pratiques de la modification seraient limitées n'est donc pas possible.

Se posent aussi certaines questions de respect du fédéralisme et de la souveraineté cantonale. Le rapport explicatif précise que la responsabilité de la Confédération ne pourrait être engagée qu'à titre exceptionnel – sans toutefois donner davantage de précision – car ce seraient principalement les cantons qui assumeront cette responsabilité (pp. 10 - 11). Cependant, ces derniers sont tenus, contre remboursement

des frais, d'exécuter les jugements rendus par les autorités pénales de la Confédération (article 372 al. 1 CP et 74 de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération). Ils doivent aussi exécuter les décisions du Tribunal fédéral, qui pourrait lui-même ordonner des allègements de peine. La Confédération répondrait-elle du dommage en pareils cas ?

Enfin, il est utile de rappeler qu'en 2014 une initiative populaire intitulée « responsabilité en cas de récidive de la part de délinquants sexuels ou violents », qui poursuivait des objectifs similaires à ceux de la présente réforme, n'a pas récolté le nombre de signature nécessaire pour aboutir.

III. Conclusions

En conclusion, au vu des motifs ci-dessus, le Conseil d'Etat est opposé à la modification de l'article 380a CP proposée.

En vous remerciant de l'accueil que vous réserverez aux observations du Canton de Vaud, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Vincent Grandjean

Copies

- Office des affaires extérieures
- Service juridique et législatif



Conseil national
Commission des affaires juridiques
Monsieur
Pirmin Schwander
Président de la CAJ-N
3003 Berne

Références DC/RD
Date 29 AOUT 2018

13.430 Initiative parlementaire Rickli – Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allègement de l'exécution d'une peine

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les conseillers nationaux,

Pour faire suite à la mise en consultation, veuillez trouver ci-dessous la prise de position du Conseil d'Etat du Canton du Valais concernant l'initiative parlementaire Rickli 13.430.

I. Situation

Le 4 juin 2013, Mme Natalie Rickli, conseillère nationale, a déposé une initiative parlementaire visant à créer une disposition légale selon laquelle, lorsqu'une autorité décide de mettre en liberté conditionnelle une personne condamnée pour atteinte grave à l'intégrité physique ou sexuelle ou décide d'alléger l'exécution de sa peine et que cette personne commet à nouveau un de ces crimes, la collectivité publique dont relève l'autorité répondra du dommage en résultant.

Selon l'initiative, l'Etat assume la responsabilité des dommages causés par des délinquants au bénéfice d'allègements de peine qui se rendent coupables d'une infraction pénale grave, telle que celles qui sont énumérées à l'article 64 alinéa 1 CP (assassinat, meurtre, lésion corporelle grave, viol, brigandage, prise d'otage, incendie, mise en danger de la vie d'autrui, autre infraction passible d'une peine privative de liberté maximale de cinq ans au moins). Elle propose donc d'instaurer à l'article 380a du CP, une responsabilité de l'Etat indépendamment du fait que ses collaborateurs aient ou non commis un acte illicite ou une faute, contrairement à la responsabilité pour les dommages causés de manière illicite qui est réglée par les articles 41 et suivants du CO. Concrètement, c'est donc le canton auquel appartient cette autorité qui est appelé à dédommager la victime, puisque ce sont les cantons qui sont chargés d'exécuter les jugements pénaux, tant cantonaux que fédéraux (art.372 CP).

A la différence de la responsabilité instituée par l'article 380a alinéa 1 lettre b CP, qui peut intervenir en tout temps entre la levée de l'internement à vie et le décès du condamné, la responsabilité voulue par la nouvelle disposition est limitée dans le temps ; elle ne peut intervenir que pendant un allègement de l'exécution de la peine ou de la mesure.

Il suffit, pour que la responsabilité étatique soit engagée, qu'une personne condamnée pour un certain type d'infraction bénéficie d'un allègement dans l'exécution de sa peine ou de sa mesure. L'initiative estime qu'il n'est pas juste de laisser les individus assumer seuls les conséquences d'actes graves causés par des délinquants récidivistes dans le cadre de l'exécution de leur peine, mais qu'il est au contraire équitable que la collectivité publique assume le risque inhérent à la resocialisation des détenus.

Ce sont donc principalement les cantons qui assumeront la responsabilité instituée par la nouvelle disposition.

II. Prise de position du Conseil d'Etat

La mise en œuvre de cette initiative parlementaire, à laquelle les commissions juridiques des deux chambres ont adhéré, vise la création d'une disposition dans le Code pénal prévoyant que, lorsqu'une autorité décide de mettre en liberté conditionnelle une personne condamnée pour atteinte grave à l'intégrité physique ou sexuelle ou décide d'alléger l'exécution de sa peine et que cette personne commet à nouveau un de ces crimes, la collectivité publique dont relève l'autorité répond de l'éventuel dommage qui en résulte. Selon l'auteur de l'initiative, il s'agirait d'une disposition analogue à l'actuel article 380a CP, qui règle la responsabilité en cas de levée de l'internement à vie.

Au terme de l'article 75a alinéa 2 CP ; *« Les allègements dans l'exécution sont des adoucissements du régime de privation de liberté, notamment le transfert en établissement ouvert, l'octroi de congés, l'autorisation de travailler ou de loger à l'extérieur ainsi que la libération conditionnelle ».*

Selon l'article 64a alinéa 1 CP ; *« L'auteur est libéré conditionnellement dès qu'il est à prévoir qu'il se conduira correctement en liberté. Le délai d'épreuve est de deux à cinq ans. Une assistance de probation peut être ordonnée et des règles de conduite peuvent lui être imposées pour la durée de la mise à l'épreuve ».* L'alinéa 3 de la disposition précitée précise que *« S'il est sérieusement à craindre qu'en raison de son comportement durant le délai d'épreuve, la personne libérée conditionnellement ne commette de nouvelles infractions au sens de l'art. 64, al. 1, le juge ordonne sa réintégration à la requête de l'autorité d'exécution ».*

Tous les allègements des peines et mesures prononcés en vertu des dispositions légales pertinentes (art. 64a al. 1, 84 al. 6, 86 al. 1 CP) sont des « mises à l'essai » voulues par le code pénal. Si le condamné commet une nouvelle infraction ou si son comportement laisse à penser qu'il y a une probabilité qu'il le fasse, les allègements sont alors révoqués.

L'initiative vise à créer une responsabilité causale de l'Etat. Ainsi, même si les autorités d'exécution ont correctement évalué le dossier sur la base de toutes les informations disponibles, notamment les expertises ou les préavis des commissions pour l'évaluation de la dangerosité, l'Etat est responsable en cas de récidive du condamné. L'action récursoire est possible contre les membres de l'autorité ayant prononcé l'allègement en cas d'intention ou de négligence grave. Aucune action n'est en revanche prévue envers l'expert psychiatre ou le membre de la commission pour l'examen de la dangerosité ayant fourni un préavis, lequel a servi à la prise de décision de l'autorité d'exécution. Ce raisonnement soulève une inéquité que le Conseil d'Etat ne cautionne pas.

La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CLDJP), dans son rapport du 17 mars 2018, relève qu'il n'existe aucune raison de soumettre les victimes d'infractions commises dans le cadre d'allègements dans l'exécution des peines à un traitement différent que les autres victimes d'infractions. Le Conseil d'Etat partage cet avis, estimant qu'une distinction au niveau du traitement des victimes selon le régime auquel l'auteur est soumis pourrait ouvrir la porte à un régime de justice réparatrice à deux vitesses, sans autre critère.

L'institution d'une responsabilité telle que proposée par l'initiative risque de limiter les allègements, car dans un tel contexte les autorités, respectivement les cantons, n'envisageraient plus d'étapes progressives, même avec un encadrement telle notamment une thérapie, une médication ou des entretiens avec la probation. La libération interviendrait alors le dernier jour de la peine, sans réintégration progressive dans la société. C'est là que le risque de récidive serait le plus grand, comme le relève la Commission concordataire latine (CCL) dans sa prise de position du 6 juin 2018.

Or, ce système par étapes constitue la base de l'exécution des sanctions pénales et des mesures instituées par le législateur fédéral, dont le fondement vise avant tout la resocialisation de la personne condamnée. En effet, l'article 84 alinéa 6 CP prévoit que *« Des congés d'une longueur appropriée sont accordés au détenu pour lui permettre d'entretenir des relations avec le monde extérieur, de préparer sa libération ou pour des motifs particuliers, pour autant que son comportement pendant l'exécution de la peine ne s'y oppose pas et qu'il n'y ait pas lieu de craindre qu'il ne s'enfuit ou ne commette d'autres infractions ».*

Comme l'ont relevé la CCDJP et la CCL dans leurs prises de position respectives des 17 mars et 6 juin 2018, cette modification législative, si elle était acceptée, pourrait générer un coût conséquent pour les cantons, puisque les journées de détention augmenteraient, étant donné que

les condamnés resteraient dans des établissements fermés plus longtemps, le passage en secteur ouvert constituant déjà un allègement générant une responsabilité causale de l'Etat.

En outre, d'un point de vue strictement législatif, il semble inopportun ou tout du moins excessif, de créer une disposition légale pour des cas restant rares. Dans ce cadre, on peut également relever que l'initiative ne prévoit pas que le nouvel acte doive être équivalent au premier dans sa gravité. Par exemple, il serait disproportionné qu'une personne condamnée pour un viol, qui commettrait après sa libération un incendie intentionnel, entraîne la responsabilité des autorités.

Enfin, la responsabilité voulue par l'initiative conduirait à faire porter la responsabilité de la commission de l'infraction sur les autorités et non sur son auteur, ce qui est contraire au principe de la responsabilité individuelle, dont la prise de conscience est un des facteurs de la resocialisation du délinquant. L'Etat du Valais ne peut pas soutenir cette interprétation.

III. Conclusion

En conséquence, l'Etat du Valais n'est pas favorable à l'institution d'une responsabilité causale de l'Etat, puisqu'elle irait à l'encontre du système des peines et mesures instituant la resocialisation progressive prévue par le code pénal ; créerait une inégalité de traitement entre les victimes d'infractions commises pendant un allègement de la peine ou de la mesure et les autres victimes d'infractions ; et risquerait de limiter les allègements prononcés et dès lors à maintenir le condamné en détention jusqu'au dernier jour de sa peine ou de sa mesure, ce qui reviendrait à augmenter les coûts liés aux journées de détention et à engorger les établissements pénitentiaires.

Le Conseil d'Etat se rallie à l'intervention de Mme Lisa Mazzone, conseillère nationale, Groupe des Verts (G) du 17 juin 2017 (Bulletin officiel du Conseil national du 16.06.2017 ; 13.430). Il partage également entièrement les prises de positions de la CCDJP du 17 mars 2018 et de la CCL du 6 juin 2018.

Le Tribunal de l'application des peines et mesures (TAPEM), qui a été consulté en tant qu'autorité d'exécution compétente pour prononcer la libération conditionnelle, partage notre position.

Pour les motifs invoqués ci-dessus, l'Etat du Valais recommande le rejet de l'initiative parlementaire Rickli 13.430.

En restant à votre disposition pour tout complément d'informations que vous souhaiteriez à ce sujet, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les conseillers nationaux, nos salutations distinguées.

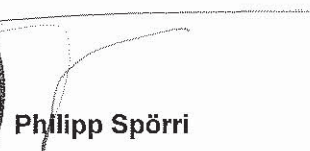
Au nom du Conseil d'Etat

La présidente

Le chancelier



Esther Waeber-Kalbermatten



Philipp Spörri



10/10/2019 10:10:10 AM
Page 1 of 1
10/10/2019 10:10:10 AM
Page 1 of 1





Kommission für Rechtsfragen
des Nationalrates

5. September 2018 (RRB Nr. 836/2018)

Parlamentarische Initiative 13.430

**betreffend Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen
(Vernehmlassung)**

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Nationalrätinnen und Nationalräte

Mit Schreiben vom 24. Mai 2018 haben Sie uns den Vorentwurf vom 17. Mai 2018 zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 13.430 von Natalie Rickli betreffend Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeines

Gemäss der vorgeschlagenen Änderung von Art. 380a des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) soll das zuständige Gemeinwesen haften, wenn einer Person, die eine Tat nach Art. 64 Abs. 1 StGB begangen hat, eine Vollzugsöffnung gewährt wird und diese Person während der Vollzugsöffnung durch einen Rückfall einen Schaden verursacht (unabhängig davon, ob die Öffnung des Straf- und Massnahmenvollzugs rechtmässig erfolgte oder nicht). Damit wird der Anwendungsbereich von Art. 380a StGB erheblich erweitert. Eingeführt werden soll eine Staatshaftung (auch) für (rechtmässige) Rechtsakte, die insbesondere in Bezug auf den möglichen haftungsauslösenden Täterkreis weit über die heute bestehende Kausalhaftung von Art. 380a StGB hinausgeht.

Da die vorgeschlagene Änderung in vielerlei Hinsicht Spielraum für unterschiedliche Interpretationen bietet und dadurch die Gefahr von erheblicher Rechtsunsicherheit birgt, halten wir einleitend fest, dass wir unserer Beurteilung folgende Annahmen zugrunde legen:

1. Keine Anwendung im Jugendstrafrecht

Mit Blick auf den Sinn und Zweck des Jugendstrafrechts und aufgrund der fehlenden Erwähnung im Erläuternden Bericht Ihrer Kommission gehen wir davon aus, dass die zur Diskussion stehende Erweiterung von Art. 380a StGB im Jugendstrafrecht keine Anwendung findet. Eine solche Auslegung ist jedoch nicht zwingend, würde doch die vorgeschlagene Erweiterung von Art. 380a StGB gemäss der heutigen – und durch die Vernehmlassungsvorlage nicht infrage gestellten – Fassung von Art. 1 Abs. 2 Bst. n des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG, SR 311.1) auch im Jugendstrafrecht gelten. Dies kann aber nicht der Sinn und Zweck der neuen Regelung sein. Bei jugendlichen Täterinnen und Tätern gibt es – anders als bei Erwachsenen – keine bedingte Entlassung aus einer Massnahme (Art. 19 Abs. 1 und 2 JStG). Würde die Bestimmung auch auf straffällige Jugendliche angewendet, dürfte der Begriff «Vollzugslockerung» in Art. 380a Abs. 1 Bst. a StGB deshalb hauptsächlich die bedingte Entlassung aus dem Freiheitsentzug erfassen. Wäre die bedingte Entlassung aus dem Freiheitsentzug von straffällig gewordenen Jugendlichen dem Risiko der Staatshaftung bei erneuter Straffälligkeit ausgesetzt, könnte dies bewirken, dass künftig deutlich weniger bedingte Entlassungen verfügt würden. Dies hätte zur Folge, dass die oder der Jugendliche vermehrt nach Ablauf der gesamten Dauer des Freiheitsentzugs unbedingt entlassen würde, ohne dass eine Probezeit und begleitende Weisungen erteilt werden dürften. Gerade bei jugendlichen Straftäterinnen und Straftätern ist die bedingte Entlassung aus pädagogischen Gründen und mit Blick auf die Vermeidung von Rückfällen unabdingbar, zumal bei Jugendlichen zurecht nur endliche Freiheitsstrafen vorgesehen sind (Art. 25 JStG) und die betroffenen Jugendlichen ihre Freiheit früher oder später wiedererlangen werden.

Diesbezüglich bleibt anzumerken, dass ein Hinweis in Art. 380a Abs. 1 Bst. a StGB oder eine Erwähnung in Art. 1 Abs. 2 Bst. n JStG, wonach Art. 380a StGB ausdrücklich von der Anwendbarkeit im Jugendstrafrecht ausgenommen wird, mehr Klarheit geschaffen hätte.

2. Beschränkung der Kausalhaftung auf Rückfälle in Bezug auf das Anlassdelikt

Sodann gehen wir bei unserer Beurteilung davon aus, dass sich die mit dem geänderten Art. 380a StGB erweiterte Kausalhaftung auf Rückfälle in Bezug auf das Anlassdelikt beschränkt. Wie sogleich zu zeigen sein wird, ist aber auch diese Auslegung nicht zwingend: Nach dem Wortlaut des vorgeschlagenen Art. 380a Abs. 1 Bst. a StGB haftet das zuständige Gemeinwesen für den Schaden, der entsteht, wenn einer Person, die *eine Tat nach Art. 64 Abs. 1 StGB* begangen hat, eine Vollzugsöffnung gewährt wird und diese Person während der Vollzugsöffnung erneut eine *solche* Tat begeht. Die Straftaten, die eine Haftung der öffentlichen Hand nach sich ziehen, müssen allein nach dem Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung demzufolge nicht zwingend jenen entsprechen, für welche die rückfällige Person verurteilt wurde. Vielmehr könnte nach dem Wortlaut von Art. 380a Abs. 1 Bst. a StGB bereits eine Haftung der öffentlichen Hand für Rückfälle im Bereich irgendeiner von Art. 64 Abs. 1 StGB erfassten Tat bestehen. Um das Haftungsrisiko einschätzen zu können, müsste sich eine positive Legalprognose (als gesetzliche Voraussetzung für eine

Vollzugsöffnung) demnach auf die Gefahr der möglichen Begehung einer Vielzahl von Delikten gemäss Art. 64 Abs. 1 StGB beziehen, also nicht nur auf die Rückfallgefahr im engeren Sinn mit Bezug auf das Anlassdelikt. Entsprechend dürfte sich kaum je eine verlässliche Rückfallprognose stellen lassen. Den Vollzugsbehörden würde somit das Werkzeug entzogen, die Möglichkeiten einer bedingten Entlassung auch nur in Erwägung ziehen zu können. Dies kann aus unserer Sicht aber nicht Sinn und Zweck der vorgeschlagenen Regelung sein, weshalb wir der Regelung die Annahme zugrunde legen, dass sich die mit dem geänderten Art. 380a StGB erweiterte Kausalhaftung auf Rückfälle in Bezug auf das Anlassdelikt beschränkt.

Auch hierzu bleibt anzumerken, dass anstelle der in Art. 380a Abs. 1 Bst. a StGB verwendeten Formulierung «eine solche Tat begeht» etwa mit der Formulierung «eine Tat wie die Anlasstat begeht» mehr Rechtssicherheit hätte geschaffen werden können.

B. Ablehnung

Selbst unter Zugrundelegung dieser Annahmen lehnen wir die vorgeschlagene Änderung von Art. 380a StGB ab, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Beeinträchtigung einer unabhängigen Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit von Vollzugsöffnungen durch finanzielle Fehlanreize

Vollzugsöffnungen und bedingte Entlassungen sind fester Bestandteil unseres gesetzlich verankerten Strafvollzugssystems (Art. 75, Art. 75a Abs. 2, Art. 84 und Art. 86 StGB). Die Vollzugsbehörden sind nach der – durch die parlamentarische Initiative zumindest vordergründig nicht infrage gestellten – gesetzlichen Konzeption verpflichtet, den Vollzug als Stufenvollzug mit Progressionsschritten in die Freiheit auszugestalten.

In einem funktionierenden Rechtsstaat sollen Verwaltungs- und Justizbehörden das demokratisch gesetzte Recht unvoreingenommen und in pflichtgemässer Ausübung des ihnen zustehenden Ermessens rechtsgleich und willkürfrei auf den Einzelfall anwenden. Diese zentrale rechtsstaatliche Zielsetzung gilt selbstverständlich auch für Behörden und Personen, die für die Bewilligung von bedingten Entlassungen und Vollzugslockerungen verantwortlich sind. Mit der vorgesehenen Regelung wird jedoch gerade diese Zielsetzung infrage gestellt.

Personen, die beurteilen müssen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Vollzugslockerung im Einzelfall vorliegen, werden mit der vorgesehenen Regelung dem Einfluss sachfremder finanzieller Überlegungen ausgesetzt. Indem das zuständige Gemeinwesen mit der vorgesehenen Haftungsregelung unabhängig von der Widerrechtlichkeit seines Handelns haften soll, besteht für Personen, die (erstinstanzlich oder im Rechtsmittelverfahren) über Vollzugslockerungen entscheiden müssen, der Fehlanreiz, zur Verhinderung von allfälligen Staatshaftungsansprüchen auf Vollzugslockerungen möglichst zu verzichten. Die Frage nach der Rechtmässigkeit des Entscheids über eine Vollzugslockerung tritt mit der vorgesehenen Haftungsregelung in den Hintergrund. Zusätzlich zum bereits bestehenden massiven politischen und medialen Druck wird neu auch noch finanzieller Druck auf die Behörden und die Gerichte ausgeübt, auf Vollzugslockerungen zu verzichten und das demokratisch gesetzte Recht nicht mehr richtig, d. h. der gesetzlichen Konzeption entsprechend, zu vollziehen. Dadurch wird die unabhängige und objektive behördliche und gerichtliche Entscheidungsfindung gefährdet. Die vorgeschlagene Regelung ist deshalb bereits aus Sorge um einen funktionierenden Rechtsstaat abzulehnen.



2. Kontraproduktive Infragestellung des gesetzlich verankerten und bewährten Konzepts der stufenweisen Wiedereingliederung

Vollzugslockerungen und bedingte Entlassungen sind ein wichtiges Instrument für eine erfolgreiche Wiedereingliederung nach Verbüßung einer Freiheitsstrafe. Sie haben unter anderem zum Zweck, die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen. Die Möglichkeit von Vollzugslockerungen bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen muss deshalb gerade auch für Personen offenstehen, die schwere Straftaten begangen haben, da diese Personen im Strafvollzug in der Regel während längerer Zeit isoliert sind. Nur mit einer stufenweisen Entlassung in den normalen Alltag kann es gelingen, solche Personen erfolgreich wieder in die Gesellschaft zu integrieren.

Konsequenz der vorgeschlagenen Haftungsregelung dürfte aber sein, dass zur Vermeidung von Entschädigungsansprüchen künftig wesentlich weniger Vollzugslockerungen bewilligt würden und demgemäss (die nicht mehr an das Leben ausserhalb der Gefängnismauern gewöhnten) Personen nach Ablauf ihrer Freiheitsstrafe unvorbereitet entlassen werden müssten. Dies würde sich zweifellos negativ auf das Ziel der Rückfallprävention auswirken und genau das begünstigen, was die neue Regelung eigentlich zu verhindern gedenkt: Rückfalltaten vorbestrafter Täterinnen und Täter. Werden straffällig gewordene Personen nicht mehr mit einer schrittweisen Öffnung auf ihre Rückkehr in die Gesellschaft vorbereitet, erhöht dies das Rückfallrisiko. Damit erweist sich die neue Regelung als kontraproduktiv, was nicht im Interesse der Öffentlichkeit sein kann.

Falls das Konzept der stufenweisen Wiedereingliederung tatsächlich infrage gestellt werden soll, wäre es ehrlicher, die gesetzlichen Grundlagen des Progressionsvollzugs anzupassen statt indirekt mit Haftungsnormen auf diejenigen Personen einzuwirken, die diese Grundlagen anwenden. Ein solches direktes Abrücken vom bewährten Konzept der stufenweisen Wiedereingliederung hätte aber denselben kontraproduktiven Effekt wie die vorgeschlagene Haftungsregelung, nämlich unvorbereitete Entlassungen aus dem Strafvollzug und damit ein erhöhtes Rückfallrisiko für die Gesellschaft.

3. Fehlende Einbettung in die bestehende Opferhilfegesetzgebung mit unzutreffender Aussage in der verfolgten Zielsetzung

Gemäss dem Erläuternden Bericht Ihrer Kommission (S. 2, 6) verfolgt die neue Regelung das Ziel, «zu verhindern, dass die Konsequenzen von gravierenden Taten, die von Wiederholungsstraftätern im Rahmen einer Vollzugsöffnung begangen werden, allein von Einzelpersonen getragen werden müssen». Die dieser Zielsetzung zugrunde liegende Aussage, wonach die (finanziellen) Konsequenzen von Straftaten heute angeblich allein von Einzelpersonen getragen werden müssten, trifft nicht zu. Vielmehr macht sie deutlich, dass die vorgeschlagene Regelung die bestehende Opferhilfegesetzgebung ausser Acht lässt und nicht mit dem geltenden Opferhilferecht abgestimmt ist.

Nach dem Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG, SR 312.5) besteht ein Anspruch auf Opferhilfe in Form einer Entschädigung (vgl. Art. 19 ff. OHG), wenn der durch rückfällig gewordene Straftäterinnen oder Straftäter verursachte Schaden weder durch die rückfällig gewordene Person noch durch die Sozialversicherungen des Opfers (vollständig) gedeckt werden kann. Es trifft deshalb nicht zu, dass die (finanziellen) Konsequenzen von Straftaten heute allein von Einzelpersonen getragen werden müssen.

Anzufügen bleibt, dass selbstverständlich bereits heute neben dem Opferhilferecht auch das ordentliche Staatshaftungsrecht zum Zuge kommt, wenn im Rahmen des Prozesses der Entscheidungsfindung, der zu einer Vollzugslockerung geführt hat, für den Rückfall massgebliche Fehler gemacht worden sind.

4. Verletzung des verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebots durch eine sachlich nicht rechtfertigbare Besserstellung von Opfern von Rückfalltäterinnen und -tätern gegenüber Opfern von Ersttäterinnen und -tätern

Aus Opfersicht stossend ist, dass mit der parlamentarischen Initiative einzig die Situation für Opfer von rückfällig gewordenen Täterinnen und Tätern verbessert werden soll, nicht jedoch die gegebenenfalls genauso schwer oder noch schwerer betroffenen Opfer von Ersttäterinnen und -tätern. Es besteht kein sachlicher Grund, Opfer von Straftaten, die während einer Vollzugsöffnung begangen werden, mit einer besonderen Staatshaftung besser zu stellen als andere Opfer. Diesbezüglich verletzt die vorgeschlagene Erweiterung von Art. 380a StGB das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101], Art. 10 und Art. 11 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Für das geschädigte Opfer spielt es keine Rolle, ob ihm die erlittenen Verletzungen von einem Ersttäter oder einer Wiederholungstäterin zugefügt worden sind. Massgebend für die Höhe des Schadenersatzes muss vielmehr sein, wie schwer ein Opfer aufgrund einer Straftat beeinträchtigt worden ist (und nicht, wer die Tat verübt hat).

5. Verfassungsrechtlich problematischer Eingriff in kantonale Kompetenzen mit nicht absehbaren finanziellen Folgen für die Kantone

Für die Aufgabenzuweisung zwischen Bund und Kantonen gilt der Grundsatz der Einzelzuweisung der Bundeskompetenzen durch die Bundesverfassung. Gemäss Art. 42 BV erfüllt der Bund nur diejenigen Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Die übrigen (durch die Bundesverfassung nicht dem Bund zugewiesenen) Aufgaben fallen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone (Grundsatz der subsidiären Generalkompetenz der Kantone nach Art. 3 BV).

Im Gegensatz zum bestehenden Art. 380a StGB, der sich auf Art. 123a BV stützen kann, fehlt der vorgeschlagenen Kausalhaftung eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Die Begründung auf S. 11 im Erläuternden Bericht, der Bund könne sich «auf die sich aus seiner Strafrechtskompetenz ergebende (implizite) Kompetenz» berufen, steht unseres Erachtens auf sehr wackligen Beinen. Vielmehr ist zu befürchten, dass der Bund mit der vorgeschlagenen Regelung einmal mehr in kantonale Kompetenzen eingreift und den ständig enger werdenden Handlungsspielraum der Kantone weiter einschränkt. Dies gilt umso mehr, als Ihre Kommission auf S. 11 des Erläuternden Berichts selbst einräumt, dass es hauptsächlich die Kantone sein werden, die haften und dementsprechend von den finanziellen Konsequenzen dieser Regelung betroffen sein werden.

Hinzu kommt, dass die Kantone auch die Kosten zu tragen haben, die durch den vermehrten Verzicht auf Vollzugslockerungen bzw. durch einen Anstieg der Hafttage und einen höheren Bedarf an Vollzugsplätzen anfallen werden, was von uns nicht akzeptiert werden kann.



6. Fazit

Aus all diesen Gründen sprechen wir uns gegen die vorgeschlagene – aus unserer Sicht zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks untaugliche – Regelung aus. Falls Ihre Kommission jedoch der Auffassung ist, dass der Opferschutz allgemein verbessert werden soll, sähen wir zu der von Ihnen vorgelegten Regelung folgende taugliche Alternative:

C. Mögliche Alternative

Die Evaluation des Opferhilfegesetzes aus dem Jahr 2015 hat ergeben, dass die gesetzliche Plafonierung der Entschädigung nach Art. 20 Abs. 3 OHG für bestimmte Kategorien von Opfern besonders schwerer Straftaten zu tief angesetzt ist. Statt der untauglichen vorgeschlagenen Regelung wäre im Sinne eines verbesserten Opferschutzes deshalb vielmehr der Empfehlung des Evaluationsteams des Opferhilfegesetzes Folge zu leisten und zu prüfen, ob nicht ein subsidiärer nationaler Garantiefonds zur Deckung der schwersten Entschädigungsfälle, in denen der tatsächliche Schaden die gesetzliche Plafonierung überschreitet und nicht anderweitig gedeckt ist, geschaffen werden könnte (zu dieser Empfehlung vgl. Evaluation des Opferhilfegesetzes durch das Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern vom 21. Dezember 2015, S. 84).

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren Nationalrätinnen und Nationalräte,
den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Thomas Heiniger

Die Staatsschreiberin:

Dr. Kathrin Arioli





Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Nationalrat
Kommission für Rechtsfragen
3003 Bern
david.steiner@bj.admin.ch

Bern, 11. September 2018

09.01.03/hof

13.430 n Pa.Iv Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Mai 2018 unterbreiten Sie uns den oben genannten Vorentwurf sowie den erläuternden Bericht dazu zur Stellungnahme. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen uns wie folgt vernehmen:

Wie Kapitel 2.3. des erläuternden Berichts zu entnehmen ist, hat die KKJPD zu Händen der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) mit Schreiben vom 17. März 2017 zur Vorlage bereits einmal Stellung genommen und ihre Position auch an der Sitzung der Kommission vom 7. April 2017 durch zwei Vertreterinnen mündlich dargelegt. An der damaligen Stellungnahme und den bereits gemachten Ausführungen wird vollumfänglich festgehalten. Die vorliegende Stellungnahme dient der Präzisierung und Verdeutlichung dieser Ausführungen. Sie gibt die Haltung des Vorstandes der Konferenz wieder. Wir lehnen sowohl die Grundidee einer kausalen Staatshaftung bei Vollzugsöffnungen im Straf- und Massnahmenvollzug wie auch die vorgeschlagene Umsetzung nach wie vor entschieden ab. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird als nicht zielführend und kontraproduktiv erachtet. Die Argumente der Minderheit (Nichteintreten) der Kommission (Kapitel 2.4 des erläuternden Berichts) werden dagegen unterstützt.

Das Strafgesetzbuch regelt den Vollzug von Strafen und Massnahmen in den Art. 74 ff. und Art. 372 ff. StGB. Die Kantone vollziehen die von den Strafgerichten aufgrund des Strafgesetzes ausgefallenen Urteile (Art. 123 Abs. 2 BV, Art. 372 Abs. 1 StGB; vgl. BGer 6B_619/2015 vom 18. Dezember 2015). Der vorliegende Vorentwurf greift damit in den Kompetenzbereich der Kantone ein und auch die finanziellen Folgen wären schliesslich beinahe vollständig von den Kantonen zu tragen.

Es wird noch einmal mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass der vorliegende Vorentwurf nur vordergründig eine Besserstellung der Opfer von Straftaten bezweckt, welche im Rahmen von Vollzugsöffnungen begangen werden. Vielmehr zielt er indirekt auf die Konzeption der stufenweisen Wiedereingliederung, wie sie das Bundesrecht vorschreibt (vgl. Art. 74 ff. StGB, BGer 6B_619/2015 vom 18. Dezember 2015) und stellt diese im Grundsatz in Frage.

Die vorgesehene Ausweitung der Staatshaftung, wie sie der Vorentwurf in Art. 380a Abs. 1 lit. a. (neu) StGB vorsieht, ist insbesondere aus folgenden Gründen abzulehnen:

1. Der gesetzliche Wiedereingliederungsauftrag gilt auch für Täter, die eine Tat nach Art. 64 Abs. 1 StGB begangen haben, sofern das Gericht die Voraussetzungen für eine Verwahrung verneint und eine zeitlich begrenzte Freiheitsstrafe oder eine stationäre therapeutische Massnahme angeordnet hat. Selbst bei einer Verwahrung besteht für die Vollzugsbehörde die gesetzliche Pflicht, jedes Jahr zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine bedingte Entlassung gegeben sind. Das Bundesgericht hat in diesem Zusammenhang unlängst festgestellt, dass jeder Freiheitentzug gemäss Art. 31 BV und Art. 75 Abs. 1 StGB sowie Art. 5 EMRK in einer Entlassungsperspektive stehe (BGer 6B_1343/2017 vom 9. April 2018 E. 2.5.3.). Die Regelungen unterscheiden sich damit fundamental von der lebenslänglichen Verwahrung, die extrem gefährliche Täter dauerhaft aus der Gesellschaft entfernen will und bei der eine frühzeitige Entlassung und Hafturlaube von der Verfassung ausgeschlossen werden (Art. 123a Abs. 1 BV). Zudem sieht die Bundesverfassung in Art. 123a Abs. 2 in diesen Fällen ausdrücklich eine Haftung der Behörde vor, welche die Verwahrung aufgehoben hat. Der aktuell geltende Art. 380a StGB setzt diesen Verfassungsartikel um. Eine Ausweitung dieser Bestimmung auf andere Straftäter ist deshalb sachlich nicht begründet und falsch.

2. Der Vorentwurf spricht in Art. 380a Abs. 1 lit. a StGB allgemein von «Vollzugsöffnungen». Eine Definition des Begriffs findet sich in Art. 75a Abs. 2 StGB. In der Regel werden Gefangene nicht direkt aus dem geschlossenen Vollzug bedingt entlassen, sondern es gehen der bedingten Entlassung verschiedene andere Vollzugsöffnungen voraus (Urlaube, Verlegung in eine offene Anstalt, Arbeits- und/oder Wohnexternate etc.). Die vorgesehene Haftung des Gemeinwesens gilt gemäss Vorentwurf für sämtliche Vollzugsöffnungen und greift nach dem vorgeschlagenen Wortlaut schon deutlich vor der bedingten Entlassung. Sie endet mit der endgültigen Entlassung. Damit schafft die vorgesehene Gesetzesänderung Anreize, den entsprechenden Gefangenen bis zur endgültigen Entlassung möglichst keine Vollzugsöffnungen zu gewähren, um damit dem Haftungsrisiko aus dem Weg zu gehen. Gerade bei Tätern, die wegen schweren Gewalt- und Sexualdelikten verurteilt wurden, ist im Rahmen der Wiedereingliederung in die Gesellschaft jedoch eine schrittweise Öffnung unter Gewährung von Vollzugslockerungen eminent wichtig für eine erfolgreiche Resozialisierung. Auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich dieses Vollzugsziel kaum verwirklichen, wenn dem Gefangenen während des Vollzugs keine Vollzugsöffnungen zugestanden werden (BGer 6B_1159/2013 vom 3. Dezember 2014 E. 4.7.). Es besteht ein öffentliches Interesse, dass die Wirkung der Vollzugsarbeit sorgfältig überprüft wird, indem sich der Straftäter bei Gelegenheit von Vollzugsöffnungen schrittweise an die Freiheit gewöhnt und sich dabei praktisch bewährt (vgl. BGer 6B_836/2017 vom 10. Januar 2018 E.2.4.). Der Vorentwurf torpediert die notwendige schrittweise Wiedereingliederung in die Gesellschaft und erhöht damit das Risiko für Rückfälle vorbestrafter Straftäter, statt es zu vermindern. Die vorgesehene Gesetzesänderung widerspricht im Ergebnis dem derzeit geltenden Recht (Art. 75 ff. sowie 372 ff. StGB) und dem Grundgedanken, ein gesetzeskonformes Verhalten durch stufenweise Wiedereingliederung und Resozialisierung von Straftätern zu erreichen. Es besteht die Gefahr, dass die Gefangenen bis zur definitiven Entlassung im geschlossenen Vollzug (der offene Vollzug ist bereits eine Vollzugsöffnung und damit ein Haftungsrisiko) verbleiben. Wenn Straftäter nicht mehr mit schrittweisen Öffnungen auf ihre Rückkehr in die Gesellschaft vorbereitet werden, erhöht sich das Rückfallrisiko, damit die Gefährdung der Öffentlichkeit und die Gefahr für mögliche künftige Opfer. In jedem Fall wird das Risiko aber nicht verkleinert, sondern bestenfalls zeitlich nach hinten verlagert. Die Regelung gemäss Vorentwurf trägt zusammenfassend nichts zur Verhinderung neuer Opfer bei.

3. Schwere Rückfälle während Vollzugsöffnungen sind äusserst selten. Die Kantone und auch die forensische Psychiatrie haben in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um die von verurteilten Personen ausgehenden Risiken besser erkennen und bearbeiten zu können. Es liegt aber in der Natur der Sache, dass Rückfälle gleichwohl nie mit hundertprozentiger Sicherheit ausgeschlossen werden können. Deshalb führt die im Vorentwurf vorgeschlagene Regelung in der Praxis dazu, dass Vollzugsöffnungen noch restriktiver gewährt werden um keine Haftungsrisiken einzugehen. Die zuständigen Mitarbeitenden stehen bereits heute erheblich unter Druck und dieser würde sich durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen weiter erhöhen. Dies wird es erschweren, gut qualifizierte Mitarbeitende rekrutieren zu können. Weniger qualifizierte Mitarbeitende in Verbindung mit einer latenten Angst vor persönlichen Haftungsrisiken werden zwangsläufig zu einer Reduktion der Arbeitsqualität führen, was in diesem heiklen und anspruchsvollen Bereich ein Sicherheitsrisiko darstellt.

4. Im Ergebnis wird durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung auch die innere Sicherheit in den Vollzugsanstalten gefährdet. Einen wesentlichen Beitrag an die innere Sicherheit und Ordnung in den Vollzugsanstalten leistet die Perspektive auf Vollzugsöffnungen und vorzeitige Entlassung (vgl.

Art. 86 Abs. 1 und Art. 84 Abs. 6 StGB), wenn der Straftäter ein gutes Vollzugsverhalten zeigt und aktiv bei den Eingliederungsbemühungen mitarbeitet. Jeder Insasse hat somit ein persönliches Interesse, sich im Vollzug gut zu verhalten, und einen Anreiz, sich mit den Ursachen und Folgen seiner Tat(en) auseinanderzusetzen und seine persönliche Einstellung zu überdenken. Wenn nun sämtliche Insassen mit einem Anlassdelikt nach Art. 64 Abs. 1 StGB faktisch von Vollzugslockerungen ausgeschlossen werden, so haben diese kein eigentliches Interesse mehr an gutem Vollzugsverhalten und an der Auseinandersetzung mit ihren Straftaten und problematischen Persönlichkeitsanteilen. Da ohne die nötige Auseinandersetzung eine Änderung von Einstellungen und Verhalten grundsätzlich nicht zu erwarten ist (vgl. BGer 6B_715/2014 vom 27. Januar 2015 E. 8.5.) und somit keine günstige Legalprognose gestellt werden kann, wird die Strafe in vielen Fällen bis zur definitiven Entlassung im geschlossenen Vollzug vollzogen werden müssen. Wenn man diese Insassen der Perspektive nach einer stufenweisen Wiedereingliederung in die Gesellschaft beraubt, kann dies zu massiven Sicherheitsproblemen innerhalb der Anstalten und nach der Entlassung auch für die Öffentlichkeit führen. Auch hier schafft der Vorentwurf deutlich mehr Probleme als er zu lösen vermag.

5. Es sei auch noch einmal darauf hingewiesen, dass es aus Opfersicht keinen ersichtlichen Grund gibt, Opfer von Straftaten, welche im Rahmen einer Vollzugsöffnung begangen werden, besser zu behandeln als Opfer anderer Straftaten. Unter diesem Aspekt führt die vorgesehene Regelung zu einer willkürlich anmutenden Ungleichbehandlung von Opfern, die ebenfalls abzulehnen ist.

6. Schliesslich sprechen auch die finanziellen Folgen einer Umsetzung, die im Ergebnis fast ausschliesslich zu Lasten der Kantone gehen werden, gegen die Regelung. Auch wenn es nur um wenige Fälle geht, so könnten die Kostenfolgen im Einzelfall doch beträchtlich sein. Es ist abwegig, die Kantone für eine Umsetzung der Vorgaben des Bundesgesetzgebers und des Bundesgerichts ohne Rücksicht auf eine Widerrechtlichkeit und ein Verschulden haftbar zu machen. Die Kantone sollen gemäss Entwurf sogar haften, wenn das Bundesgericht eine kantonale Abweisung einer Öffnung kassiert und den Fall mit dem Auftrag zur Bewilligung der Öffnung an den Kanton zurückweist (Bericht Ziff. 3, S. 7 unten). Zudem würde die restriktive Haltung zu einer Verlängerung der Aufenthalte in den Vollzugseinrichtungen und einem Anstieg von teuren Hafttagen sowie zu einem zusätzlichen Bedarf an Vollzugsplätzen führen. Schliesslich müssten die Kantone auch mit Staatshaftungsfällen gegenüber Gefangener rechnen, namentlich wenn ein Gericht feststellt, dass eine vorzeitige Entlassung zu Unrecht nicht oder zu spät angeordnet worden ist.

7. Offenbar überhaupt nicht berücksichtigt wurde der territoriale Aspekt bei der Formulierung des neuen Art. 380a Abs. 1 lit. a StGB. So ist für die vorgeschlagene Kausalhaftung lediglich der Rückfall während einer Vollzugsöffnung massgebend. Dies hat zur Folge, dass z.B. auch Opfer ausgeschaffter Straftäter aus dem Ausland Entschädigungsforderungen an die zuständigen Schweizer Gemeinwesen (Bund und Kantone) richten können. Damit sähen sich Bund und Kantone allenfalls auch mit Entschädigungsforderungen aus dem Ausland aus Straftaten ohne direkten Bezug zur Schweiz konfrontiert. Gemäss Wortlaut der neuen Bestimmung müssten solche Forderungen ebenfalls befriedigt werden.

Im Ergebnis halten wir aus Sicht der Kantone fest, dass:

- die Vorlage genau das Gegenteil von dem bewirkt, was sie vordergründig bezweckt;
- der Schutz der Opfer dadurch nicht verbessert wird;
- die neuen Bestimmungen im Widerspruch zur derzeitigen Rechtslage, Vollzugspraxis und bundesgerichtlicher Rechtsprechung stehen;
- mit massiven Mehrkosten für Bund und Kantone gerechnet werden muss;
- dadurch kein Mehrwert für die öffentliche Sicherheit geschaffen wird.

Der Vorstand der KKJPD lehnt den Vorentwurf aus den oben genannten Gründen klar und dezidiert ab.

Die KKJPD und damit die Kantone setzen sich für eine Erhöhung der öffentlichen Sicherheit und auch eine sinnvolle und effiziente Unterstützung von Opfern ein. Die vorgeschlagene Regelung ist dabei aber nicht zielführend, sondern im Ergebnis kontraproduktiv.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung der Stellungnahme im laufenden Vernehmlassungsverfahren.

Freundliche Grüsse



Pierre Maudet
Präsident KKJPD



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Conseil national
Commission des affaires juridiques
3003 Berne
david.steiner@bj.admin.ch

Berne, le 11 septembre 2018

09.01.03/hof

13.430 n Iv. pa. Rickli Nathalie. Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allègement de l'exécution d'une peine : lancement de la procédure de consultation.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par lettre du 24 mai 2018, vous nous avez soumis l'avant-projet mentionné ci-dessus ainsi que le rapport explicatif y relatif pour prise de position. Nous vous remercions pour cette occasion de nous exprimer et prenons position comme suit :

Comme indiqué au chapitre 2.3 du rapport explicatif, la CCDJP a déjà une première fois pris position sur le projet, par lettre du 17 mars 2017 adressée à la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N), et deux de ses représentantes ont exposé la position de la CCDJP lors de la séance de ladite Commission du 7 avril 2017. La position exprimée à l'époque est maintenue dans son intégralité. La présente prise de position est destinée à préciser et à expliciter cet exposé. Elle reflète l'attitude du Comité de la Conférence. Nous continuons à rejeter aussi bien l'idée d'une responsabilité causale de l'État pour ce qui est des allègements de l'exécution des peines et des mesures que la mise en œuvre proposée. Nous estimons que la modification de la loi proposée ne permet pas d'atteindre les objectifs et qu'elle est contreproductive. Nous soutenons en revanche les arguments de la minorité de la commission (ne pas entrer en matière) (chapitre 2.4 du rapport explicatif).

Le Code pénal régit l'exécution des peines et des mesures aux art. 74 ss. et aux art. 372 ss. CP. Les cantons exécutent les jugements rendus par les tribunaux pénaux en vertu du code pénal (art. 123 al. 2 Cst., art. 372 al. 1 CP ; cf. ATF 6B_619/2015 du 18 décembre 2015). L'avant-projet proposé interfère ainsi avec le domaine de compétence des cantons et ses conséquences financières serait également à charge des cantons dans leur quasi-totalité.

Nous insistons derechef sur le fait que le présent avant-projet renforce de prime abord seulement la position des victimes d'infractions commises dans le cadre d'allègements de l'exécution de la peine. Indirectement, il vise plus exactement le concept même de réinsertion progressive prescrit par le droit fédéral (cf. art. 74 ss. CP, ATF 6B_619/2015 du 18 décembre 2015), dont il remet en cause le principe.

L'élargissement prévu de la responsabilité de l'État, tel que suggéré dans l'art. 380a al. 1 lit. a (nouveau) CP, doit notamment être rejeté pour les motifs suivants :

1. Le mandat légal de réinsertion s'applique également aux personnes condamnées pour une infraction sanctionnée par l'art. 64 al. 1 CP si le tribunal n'a pas retenu les conditions d'un internement et s'il a prononcé une peine privative de liberté limitée dans le temps ou une mesure thérapeutique stationnaire. Et même en cas d'internement, les autorités d'exécution ont l'obligation légale d'examiner annuellement si les conditions d'une libération conditionnelle sont réalisées. Dans ce contexte, le Tribunal fédéral a constaté il y a peu de temps encore que toute privation de liberté doit aux termes de l'art. 31 Cst. et de l'art. 75 al. 1 CP ainsi que de l'art. 5 CEDH bénéficier d'une perspective de libération (ATF 6B_1343/2017 du 9 avril 2018 consid. 2.5.3.). Les réglementations se distinguent donc fondamentalement de l'internement à vie qui a pour objectif d'éloigner durablement de la société des criminels extrêmement dangereux et pour qui la constitution (art. 123a al. 1 Cst.) exclue une libération anticipée et des congés. Dans son art. 123a al. 2, la constitution fédérale prévoit par ailleurs expressément une responsabilité des autorités qui ont levé l'internement dans ces cas. L'art. 380a CP, actuellement en vigueur, concrétise cet article constitutionnel. Une extension de cette disposition à d'autres délinquants n'est donc matériellement pas fondée et serait erronée.

2. Dans l'art. 380a al. 2 lit. a CP, l'avant-projet parle de manière générale d'"allègement de l'exécution des peines". L'art. 75a al. 2 CP fournit une définition de cette notion. En règle générale, la libération conditionnelle d'un détenu n'intervient pas à partir de l'exécution de sa peine en milieu fermé, mais elle est précédée par d'autres formes d'allègement de la peine (congés, transfert en établissement ouvert, autorisation de travailler ou de loger à l'extérieur, etc.). Aux termes de l'avant-projet, la responsabilité de la collectivité publique vaut pour toutes les formes d'allègement de l'exécution de la peine et s'applique selon la terminologie choisie déjà bien avant la libération conditionnelle. Elle prend fin avec la libération définitive. De cette manière, la modification prévue de la loi crée des incitations pour que dans la mesure du possible, aucun allègement de l'exécution de la peine ne soit accordé aux détenus concernés, afin d'éviter ainsi le risque d'une éventuelle responsabilité. Or, c'est justement dans le cadre de la réinsertion sociale des délinquants condamnés pour des délits sexuels ou violents graves qu'une ouverture progressive sous forme de l'octroi d'allègements de l'exécution de la peine est d'une importance cruciale. Aux termes de la jurisprudence du Tribunal fédéral également, il n'est guère possible de réaliser cet objectif de l'exécution si le détenu ne peut pas bénéficier d'allègements de l'exécution de la peine qu'il est en train de purger (ATF 6B_1159/2013 du 3 décembre 2014 consid. 4.7.). Il y a un intérêt public à ce que l'effet du travail d'exécution soit soigneusement contrôlé en accordant au délinquant la possibilité de s'habituer progressivement à la liberté, au cours d'allègements de l'exécution de la peine durant lesquels il doit faire ses preuves dans la pratique (cf. ATF 6B_836/2017 du 10 janvier 2018 consid. 2.4.). L'avant-projet torpille la réinsertion sociale progressive et augmente ainsi le risque d'une récurrence des délinquants préalablement condamnés au lieu de le réduire. La modification prévue de la loi contredit dans son résultat le droit positif (art. 75 ss ainsi que art. 372 ss. CP) et le concept de base, qui cherche à aboutir à un comportement conforme à la loi en resocialisant et en réinsérant progressivement les délinquants. Il y a un vrai danger que les délinquants soient jusqu'à leur libération définitive détenus en milieu fermé (la détention en milieu ouvert étant déjà une forme d'allègement de l'exécution de la peine et comportant donc un risque de voir la responsabilité causale engagée). Si les délinquants ne sont plus préparés à leur retour dans la société à l'aide d'allègements progressifs, le risque de récurrence augmente, et donc la mise en danger de la collectivité et le danger pour d'éventuelles victimes futures. En aucun cas, le risque n'est réduit, mais il est tout au plus différé. La réglementation au sens de l'avant-projet ne contribue donc en résumé en rien à la prévention de nouvelles infractions.

3. Les cas de récurrence grave en cours d'allègement de l'exécution d'une peine sont extrêmement rares. Les cantons et la psychiatrie légale ont au cours des dernières années fait de grands efforts pour pouvoir mieux reconnaître et traiter le risque que représente une personne condamnée. Mais c'est dans la nature même de la chose que des cas de récurrence ne puissent jamais être exclus avec une certitude absolue. Dans la pratique, la réglementation proposée par l'avant-projet aurait pour conséquence que les allègements de l'exécution de la peine soient octroyés de manière encore plus restrictive, afin que le risque d'une responsabilité soit écarté. Les collaborateurs compétents subissent aujourd'hui déjà une pression considérable, et cette dernière s'accroîtrait encore avec la modification proposée de la loi. Cela compliquera le recrutement de collaborateurs bien qualifiés. Mais la qualité d'un travail effectué par des collaborateurs moins qualifiés et confrontés à une peur latente d'encourir une responsabilité personnelle sera nécessairement réduite, ce qui représente dans ce domaine délicat et exigeant un risque pour la sécurité.

4. La modification proposée de la loi aurait aussi pour résultat de menacer la sécurité interne des établissements d'exécution. La perspective d'un allègement de l'exécution de la peine et d'une libération anticipée (cf. art. 86 al. 1 et art. 84 al. 6 CP) qui sourit au détenu qui fait preuve de bonne conduite et qui participe activement aux efforts de réinsertion contribue significativement à la sécurité interne et à l'ordre dans les établissements de détention. Chaque détenu a un intérêt personnel de bien se comporter en cours d'exécution et il est incité à se confronter aux causes et aux conséquences de ses méfaits et de réfléchir à son attitude personnelle. Si tous les détenus condamnés pour un délit au sens de l'art. 64 al. 1 CP seront désormais *de facto* privés des possibilités d'allègement de l'exécution de la peine, ils n'auront plus véritablement intérêt à faire preuve d'un bon comportement dans le cadre de l'exécution de leur peine et à se confronter à leurs actes délictueux et aux aspects problématiques de leur personnalité. Considérant qu'il ne faudra en principe plus s'attendre à la confrontation nécessaire du détenu avec ses attitudes et comportements et au changement de ceux-ci (cf. ATF 6B_715/2014 du 2 janvier 2015 consid. 8.5.) et que partant, aucun pronostic légal favorable ne pourra être posé, la peine devra dans de nombreux cas être exécutée en milieu fermé jusqu'à la libération définitive. Si on prive ces détenus de la perspective d'une réinsertion sociale progressive, cela peut être le point de départ de graves problèmes de sécurité au sein des établissements de détention et, à la suite de la libération de ces détenus, également pour la collectivité. L'avant-projet crée donc clairement plus de problèmes qu'il n'en résout.

5. Nous rappelons également que du point de vue des victimes, il n'y a aucune raison apparente de traiter les victimes d'infractions commises dans le cadre d'allègements dans l'exécution des peines plus favorablement que les autres victimes d'infractions. Considéré sous cet angle, la réglementation proposée mène à une inégalité de traitement des victimes qui a des relents d'arbitraire, ce qu'il faut également refuser.

6. Finalement, les conséquences financières d'une mise en œuvre de l'avant-projet, qui seraient en analyse finale presque intégralement à charge des cantons, militent également contre elle. Même s'il ne s'agit que de peu de cas, les conséquences financières peuvent dans les cas individuels être considérables. C'est une erreur de tenir les cantons pour responsable d'une mise en œuvre des directives du législateur fédéral et du Tribunal fédéral sans égard à une éventuelle illicéité ou une faute commise. Aux termes de l'avant-projet, les cantons doivent même répondre si le Tribunal fédéral casse un rejet cantonal d'allègement dans l'exécution d'une peine et qu'il renvoie la cause au canton en vue de l'octroi de l'allègement de l'exécution de la peine (rapport ch. 3, p. 7 en bas). En plus, cette attitude restrictive générerait une prolongation des séjours dans les établissements de détention et donc une augmentation du nombre de jours de détention coûteux ainsi qu'un besoin de places supplémentaires dans les établissements. Finalement, les cantons devraient également s'attendre à des cas de responsabilité de l'État à l'égard de détenus, notamment si un Tribunal devait constater que c'est à tort qu'une libération anticipée a été refusée ou octroyée tardivement seulement.

7. Apparemment, l'aspect territorial n'a pas du tout été pris en compte lors de la formulation du nouvel art. 380a al. 1 lit. a CP. Ainsi, c'est la seule récidive durant un allègement de l'exécution de la peine qui est selon le texte proposé constitutive de responsabilité causale. Cela aurait pour conséquence que même les victimes de délinquants renvoyés pourraient, depuis l'étranger, prétendre à des dédommagements dus par la collectivité publique suisse compétente (Confédération et cantons). La Confédération et les cantons se verraient ainsi confrontés à des demandes de dédommagement provenant de l'étranger et résultant de délits sans lien direct avec la Suisse. Aux termes du libellé de la nouvelle disposition, de telles prétentions devraient également être admises.

En conclusion, nous constatons que du point de vue des cantons :

- l'avant-projet déploie en réalité des effets opposés à ceux qu'il veut à première vue atteindre ;
- la protection des victimes ne se trouve pas améliorée ;
- les nouvelles dispositions sont en contradiction avec le droit positif, la pratique de l'exécution et la jurisprudence du Tribunal fédéral ;
- il faut s'attendre à des surcoûts massifs à charge de la Confédération et des cantons ;
- aucune plus-value en termes de sécurité publique n'est créée.

Pour ces motifs, le Comité de la CCDJP rejette résolument et fermement l'avant-projet qui lui est soumis.

La CCDJP et donc les cantons s'engagent en faveur d'une amélioration de la sécurité publique et d'une aide judiciaire et efficace aux victimes. La réglementation proposée est inappropriée pour réaliser ces objectifs et dans ses résultats même contreproductive.

Nous vous remercions de prendre connaissance de notre prise de position et d'en tenir compte dans le cadre de la procédure de consultation en cours.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.



Pierre Maudet
Président de la CCDJP

Per E-Mail

Nationalrat
Kommission für Rechtsfragen
3003 Bern

St. Gallen, 14. September 2018

Parlamentarische Initiative Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Nationalrätinnen und Nationalräte

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit.

Entscheidungen über bedingte Entlassungen obliegen heute in erster Linie den kantonalen Strafvollzugsbehörden, also der Verwaltung. Die neu vorgeschlagene Regelung betrifft denn auch primär das Verwaltungshandeln. Dennoch nutzen wir gerne die Gelegenheit, innert Frist zu den Vorschlägen Ihrer Kommission Stellung zu nehmen.

Der Bericht zur Vorlage äussert sich nicht darüber, wie oft bedingt entlassene Personen in der Zeit bis zum endgültigen Strafende erneut eine schwere Straftat begehen. Es wird lediglich ausgeführt, die Fälle seien selten, ohne dass Zahlen genannt werden. Weiter wird dargelegt, dass in den zwei erwähnten Fällen "Lucie" und "Marie" die betroffenen Gemeinwesen den Opfern Schadenersatz geleistet hätten. Die als Vorbild für die neue Regelung dienende, seit 1. August 2008 geltende Bestimmung von Artikel 380a Absatz 1 StGB kam während ihres mittlerweile zehnjährigen Bestehens offenbar nie zur Anwendung. Angesichts dieser Tatsachen stellt sich die grundsätzliche Frage, ob ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Da diese Frage aber primär politischer Natur ist, verzichten wir auf weitere Ausführungen dazu.

Inhaltlich ist daran zu erinnern, dass das Schweizer Strafvollzugsrecht auf dem Konzept der stufenweisen Wiedereingliederung von Straftätern in die Gesellschaft beruht. Die bedingte Entlassung stellt innerhalb dieses Konzepts eine wichtige Stufe dar. Würde nun für Fälle, in denen eine wegen einer Straftat nach Artikel 64 Absatz 1 StGB verurteilte, bedingt entlassene Person in der Zeit bis zum tatsächlichen Strafende erneut eine derartige Straftat begeht, eine Staatshaftung geschaffen, ist zu erwarten, dass die Zahl der Vollzugsöffnungen aus Rücksicht auf drohende finanzielle Verantwortlichkeiten stark zurückgeht, zumal das Verhal-

ten von entlassenen Straftätern (wie auch von allen anderen Menschen) nie mit Gewissheit vorhersehbar ist. Die direkte Folge davon wäre, dass vermehrt Straftäter ohne entsprechende Vorbereitung direkt aus dem Vollzug in die Gesellschaft entlassen werden müssten, wodurch sich das Rückfallrisiko erheblich erhöhen dürfte. Dies kann aber nicht im Interesse der Allgemeinheit liegen.

Die vorgeschlagene Regelung erweckt aber auch aus anderen Gründen Bedenken. So ist unter dem Aspekt der Gleichbehandlung schwer nachvollziehbar, weshalb Opfer einer "Rückfalltat" im Sinn der neuen Bestimmung einerseits und Opfer, welche die gleiche Straftat erleiden, jedoch nicht durch einen bedingt entlassenen Täter, ungleich behandelt werden sollen. Eine sachliche Rechtfertigung für diese unterschiedliche Behandlung ist nicht erkennbar.

Schliesslich wirft die vorgeschlagene Regelung auch rein haftungsrechtliche Fragen auf. So äussert sich der Bericht etwa nicht zur Frage, wie der Kausalitätsnachweis konkret zu führen ist bzw. welche Anforderungen daran zu stellen sind. Unklar bleibt auch, ob und unter welchen Umständen der Kausalzusammenhang zwischen bedingter Entlassung und neuer Straftat unterbrochen werden kann. Eine strenge Behördenhaftung für ein vorsätzliches deliktisches Handeln eines Dritten erschiene uns jedenfalls sehr problematisch.

Aus den genannten Gründen empfiehlt die SVR-ASM, auf die vorgeschlagene Änderung von Artikel 380a StGB zu verzichten.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Überlegungen gedient zu haben, und danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Vernehmlassung.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Prof. Dr. Patrick Guidon
Präsident SVR-ASM



Dr. Dieter Freiburghaus
Vorstandsmitglied SVR-ASM

De: Panzeri Anna <Anna.Panzeri@chgemeinden.ch>
Envoyé: jeudi, 13 septembre 2018 15:13
À: Steiner David BJ
Objet: Keine Stellungnahme: 13.430 Pa. Iv. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 24. Mai 2018 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Vernehmlassung unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Nach Studium der Unterlagen teilen wir Ihnen hiermit jedoch mit, dass der SGV zu dieser Vorlage keine Stellungnahme einreicht.

Vielen Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Schweizerischer Gemeindeverband

Anna Panzeri
Projektleiterin
Verantwortliche Asyl, Partizipation und Wirtschaft
Laupenstr. 35, Postfach
3001 Bern
Tel. 031 380 70 05
anna.panzeri@chgemeinden.ch
www.chgemeinden.ch



SGV - Gemeinsam für starke Gemeinden

Der Schweizerische Gemeindeverband vertritt die Anliegen der Gemeinden auf nationaler Ebene. Er setzt sich dafür ein, dass der Gestaltungsspielraum der Gemeinden nicht weiter eingeschränkt wird. Er informiert in der «**Schweizer Gemeinde**» - [hier](#) geht es zur aktuellen Ausgabe - im Internet und an Fachtagungen über kommunalpolitisch relevante Themen und gute Praxisbeispiele. Unter den Gemeinden fördert er den Austausch, mit dem Ziel, ihre Leistungsfähigkeit zu steigern.



Sylvie Bula
Présidente
p.a. Service pénitentiaire
Chemin de l'Islettaz, bât. A
1305 Penthelaz

transmission par courriel
Département fédéral de justice et police
Office fédéral de la justice
Monsieur David Steiner
david.steiner@bj.admin.ch

Penthelaz, le 28 août 2018

Procédure de consultation

13.430 n Iv.pa. Rickli Natalie. Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allègement de l'exécution d'une peine

Monsieur,

Je fais suite au courrier du 24 mai 2018 de M. Pirmin Schwander, Président de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N), ouvrant la procédure de consultation concernant l'objet parlementaire cité en titre.

Par la présente, j'ai l'honneur de vous communiquer la prise de position de la Conférence de chefs des services pénitentiaires cantonaux (CCSPC).

Après réalisation d'un sondage auprès de nos membres, nous concluons à un rejet ferme et catégorique de la modification de l'article 380a du Code pénal (CP) proposée, ce pour les raisons exposées ci-après.

A titre liminaire, il convient d'emblée de remarquer que contrairement à ce que mentionne la CAJ-N dans son rapport du 17 mai 2018 (p.8), l'avant-projet de nouvel article 380a alinéa 1 CP étend de manière conséquente la responsabilité de l'Etat par rapport à la situation actuelle.

En effet, le nombre d'infractions concernées par la référence à l'article 64 alinéa 1 CP ne se limite pas au catalogue des infractions les plus graves du CP qui sont expressément énumérées. La disposition précitée s'applique en réalité à plus de cinquante infractions passibles d'une peine privative de liberté de cinq ans au moins.

Par ailleurs, les décisions d'allègement dans l'exécution d'une peine ou d'une mesure sont nombreuses dans le parcours carcéral d'un condamné et concernent toutes les ouvertures de régime d'exécution de sanction possibles selon le droit actuel, à savoir le passage en établissement ouvert, les sorties, les congés, le transfert en régime de travail externe ou travail et logement externe, l'octroi de la surveillance électronique en fin de peine, le transfert en établissement médico-social et la libération conditionnelle.

Ainsi, il est à prévoir que le futur article 380a alinéa 1 CP pourrait trouver à s'appliquer dans de nombreuses circonstances qui vont bien au-delà des quelques situations fortement médiatisées qui se sont malheureusement produites ces dernières années (le rapport fait référence aux meurtres de Lucie en Argovie en 2009 et de Marie dans le Canton de Vaud en 2013). Dans la mesure où des récidives aussi gravissimes sont extrêmement rares, et que les cantons développent en permanence leurs moyens pour les prévenir (notamment en terme d'évolution du risque), se pose la question de la proportionnalité de la mise sur pied d'un dispositif aussi large.

Très concrètement, cette extension de la responsabilité de l'Etat aura pour effet de réduire drastiquement, si ce n'est de mettre fin aux allègements dans l'exécution des sanctions des personnes condamnées pour les infractions concernées par l'article 64 alinéa 1 CP. En effet, les élargissements sont octroyés dès lors que la personne offre des garanties suffisantes de non récidive ; ledit risque ne pouvant par définition jamais être totalement exclu. De ce fait, les autorités seront peu enclines à courir le risque de se voir opposer leur responsabilité automatiquement en cas de commission d'une nouvelle infraction grave.

Ceci aura pour effet que les personnes concernées resteront en détention jusqu'à leur libération définitive. Elles sortiront donc de prison sans avoir pu bénéficier d'une réintégration progressive dans la vie en société, ce qui est particulièrement problématique, dès lors que c'est précisément dans ce genre de situations que le risque de récidive est le plus grand. En effet, la personne libérée n'aura pas pu faire ses preuves et ne bénéficiera pas d'un encadrement permettant de faire des corrections dans l'ouverture du régime, et de la sanctionner le cas échéant, si l'on constate qu'un risque de commission d'une nouvelle infraction se présente.

En outre, le fait de priver les personnes détenues de perspectives d'allègement de leur régime de détention aura pour effet de réduire leurs efforts individuels entrepris dans le but de pouvoir bénéficier de conditions plus favorables, ainsi que leur motivation à respecter les règles de la vie carcérale. Du point de vue de la sécurité des établissements, ceci aura pour corollaire une augmentation du risque de devoir faire face à des actions collectives menées contre l'institution. En effet, les personnes concernées pourront être tentées de croire qu'elles n'ont « rien à perdre » à adopter un comportement oppositionnel au cadre strict qui leur est imposé en prison et à chercher à provoquer des mutineries.

Ainsi, l'avant-projet de modification de l'article 380a CP va à l'encontre du principe d'individualisation de l'exécution des sanctions et du régime progressif consacré par la partie générale du CP et sur lequel repose l'exécution des sanctions à l'heure actuelle. Cela revient à vider de son sens la mission dévolue aux autorités d'exécution des sanctions pénales, telle qu'elle est mise en œuvre aujourd'hui.

Par ailleurs, le maintien en détention jusqu'à la libération définitive entraînera des coûts très importants, puisque le nombre de jours de détention augmentera significativement du fait du non-octroi d'allègements dans le cadre de l'exécution des sanctions. Cela ne sera pas sans impliquer une nécessité d'augmentation des ressources en personnel et en infrastructures.

En outre, il y a également lieu de craindre une augmentation de l'engorgement au sein des établissements pénitentiaires qui se répercutera inmanquablement sur tous les régimes de détention. En effet, les places en établissement d'exécution des peines qui seront occupées par les personnes qui ne bénéficieront plus des allègements ne pourront être attribuées aux personnes condamnées qui attendent leur transfert au sein des établissements de détention avant jugement, accroissant ainsi le phénomène bien connu de la surpopulation carcérale, ayant déjà atteint un seuil critique dans certains cantons de Suisse romande depuis plusieurs années.

A côté des questions en lien direct avec les principes fondamentaux de l'exécution des sanctions pénales, l'avant-projet soumis à consultation prête également le flanc à la critique pour des raisons d'ordre politique et pratique.

Tout d'abord, comme l'avaient noté les représentants de la Conférence des directrices et directeurs des département cantonaux de justice et police (CCDJP) dans leur prise de position écrite du 17 mars 2017 et lors de leur audition par la CAJ-N du 7 avril 2017, la modification de l'article 380a CP proposée donne la perception à la population que la responsabilité en cas de récidive par un condamné à une infraction grave incombe aux autorités en première ligne, et en particulier aux autorités d'exécution des sanctions, plutôt qu'à ce dernier.

Ceci est particulièrement problématique, ce d'autant plus que la responsabilité envisagée est causale et qu'elle serait engagée alors même que les décisions des autorités seraient prises en toute conformité avec le droit. A titre de comparaison, le régime actuel d'engagement de la responsabilité de l'Etat se fonde dans la grande majorité des cantons sur la commission d'un acte illicite par un ou plusieurs agents de l'Etat et le système d'indemnisation des victimes prévu par la Loi sur l'aide aux victimes (LAVI) n'intervient qu'à titre subsidiaire, pour soulager les personnes qui ne peuvent pas obtenir réparation directement auprès de l'auteur de l'infraction.

Par ailleurs, dans le même sens, il convient de s'attarder sur la question de l'action récursoire prévue par l'article 380a alinéa 3 CP qui serait applicable à tous les cas visés par le nouvel alinéa 1^{er}. Dans les faits, il est fort probable que si l'Etat doit répondre d'un dommage causé par un récidiviste ayant commis une infraction grave, en particulier dans les affaires à forte résonnance médiatique, l'on cherche davantage qu'à l'heure actuelle à reporter la responsabilité assumée par la collectivité sur les personnes en charge du traitement des dossiers des récidivistes, quand bien même celle-ci ne pourra être engagée qu'en cas de faute, de négligence ou d'imprudence grave selon les lois cantonales prévoyant les conditions d'application de la responsabilité de l'Etat (auxquelles renvoie l'article 380a alinéa 3 CP). Ceci pourrait avoir une incidence négative sur le recrutement des personnes en charge de l'exécution des peines, en particulier pour les postes à responsabilités les plus exposés, ainsi que des membres des commissions de dangerosité.

Enfin, s'agissant des bénéficiaires du nouveau régime de responsabilité causale prévu par l'avant-projet d'article 380a alinéa 1 CP, il convient de relever que les victimes de condamnés récidivistes dans la commission d'infractions mentionnées à l'article 64 alinéa 1 CP seront très grandement avantagées par rapport aux victimes d'autres types d'infractions qui n'auront pas le droit à une réparation automatique de leur dommage de la part de l'Etat. L'on instaure ici une inégalité de traitement dans la loi qui paraît difficilement justifiable juridiquement.

En restant à votre disposition pour toute question complémentaire, je vous prie de croire, Monsieur, à l'expression de mes sentiments distingués.



Sylvie Bula
Présidente

Monsieur Pirmin Schwander
Président de la CAJ-N
Conseil national
Commission des affaires juridiques
3003 Bern

Paudex, le 21 août 2018
JDU/gg

Consultation – Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d’allègement de l’exécution d’une peine (lv. pa. Rickli Nathalie)

Monsieur le Président,

En date du 24 mai 2018, le Centre Patronal a été invité à répondre à la procédure de consultation portant sur l'avant-projet relatif à l'extension du champ d'application de l'art. 380a du code pénal. Le but de la nouvelle réglementation est d'imputer à l'Etat la responsabilité des dommages causés par une personne au bénéfice d'un allègement de l'exécution de la peine ou de la mesure coupable de récidive. L'avant-projet est présenté comme un moyen d'éviter que les conséquences des actes graves commis par des récidivistes ne soient assumées uniquement par des particuliers. Le Centre Patronal considère que la modification envisagée -outre le fait de constituer une fâcheuse concession au populisme- est problématique à de multiples égards.

Tout d'abord, l'extension projetée de l'art. 380a du code pénal introduirait une responsabilité causale supplémentaire à charge de la collectivité. Certes, le régime de la responsabilité publique a passablement évolué depuis le XIXème siècle. Il est évident qu'un Etat de droit ne saurait se soustraire aux conséquences d'illégalités commises en son nom mais il n'en demeure pas moins que la responsabilité de l'Etat dans l'exercice d'une tâche de droit public doit être autant que possible conditionnée à l'illicéité de l'acte. Par ailleurs, la mode visant à imputer à la collectivité publique l'ensemble des risques inhérents à la vie sociale nécessite d'être combattue, spécialement lorsque les cantons sont amenés à en supporter les conséquences. Il s'agit de s'abstenir autant que faire se peut d'introduire au sein du droit fédéral une responsabilité pour actes licites à charge des cantons, surtout en l'absence de base constitutionnelle expresse, ce qui est le cas en l'espèce.

L'avant-projet est ensuite révélateur d'une conception erronée du droit pénal suisse qui est un droit de l'auteur de l'infraction et non pas de la victime. Le code pénal se focalise sur la culpabilité. La gravité de l'infraction n'est ainsi pas mesurée à l'aune des dommages subis par la victime. Or, le système proposé, en introduisant une responsabilité de l'Etat, ferait passer l'auteur au second plan. A cet égard, il y a fort à parier que le mécanisme de la prétention récursoire, à savoir la possibilité pour la collectivité publique d'agir à son tour contre l'auteur, ne permettrait pas de modifier la

perception des justiciables. Sur le plan symbolique, il va sans dire que les effets seraient désastreux. En outre, les victimes se trouvant hors du champ d'application de la nouvelle disposition subiraient une différence de traitement. Il est à craindre qu'une telle inégalité soit utilisée par certains acteurs pour requérir une prise en charge étatique complète des dommages subis par les victimes. Partant, il paraît primordial de garder à l'esprit qu'une compensation financière étatique ne permet que rarement à un justiciable de faire le deuil d'une souffrance subie. Une justice pénale qui se veut réellement réparatrice ne peut faire l'économie d'une pleine responsabilisation de l'auteur de l'infraction.

Enfin, la modification prévue remet indirectement en cause le système d'exécution des peines, axé sur la réinsertion du délinquant et sa progressive (re)mise en condition de pouvoir vivre en liberté sans commettre de nouvelles infractions. En effet, l'idée figurant à la base de l'initiative parlementaire est d'obliger les auteurs de décisions de libération conditionnelle ou d'allègement de l'exécution des peines et des mesures d'en supporter les conséquences. Or, une modalité d'exécution de la sanction comme la libération conditionnelle -soumise à l'exigence d'un pronostic non défavorable et généralement assortie d'une assistance de probation- se comprend comme une mise à l'épreuve. Il va de soi que toute mise à l'épreuve comporte une part d'incertitude, assumée par le législateur. A ce stade, il faut insister sur le fait que ce n'est pas le pronostic des autorités qui doit être mis à l'épreuve, mais bel et bien l'auteur de l'infraction. L'initiative parlementaire s'attaque donc de manière détournée au principe de la resocialisation en incitant les autorités d'exécution à restreindre l'usage de mesures de réinsertion par crainte d'actions en responsabilité. Manifestement, les inévitables conséquences de la mise en circulation de justiciables non-resocialisés ayant exécuté l'entier de leur peine ont été sciemment occultées. Cela conforte le Centre Patronal dans l'idée que la proposition n'a pas été effectuée en pleine connaissance de cause.

Au vu de ce qui précède, le Centre Patronal s'élève contre un régime de responsabilité élargie qui relève plus de la démagogie que de la technique juridique. Le fait de raisonner sur la base de cas exceptionnels traduit un manque de maîtrise du système pénal de la part de l'auteur de l'initiative parlementaire, qui souhaite à l'évidence modifier le régime d'exécution des peines. A notre sens, il ne se justifie pas en l'état de mettre en danger la resocialisation au profit d'une conception étriquée de la sanction, qui ne peut se résumer à la simple mise à l'écart du délinquant. Il est également primordial de cesser de croire que la justice pénale est propre à empêcher le crime et de vouloir rechercher un responsable à tout prix à chaque fois qu'un risque se réalise. Le droit des sanctions voulu par le législateur est celui de l'accession à la capacité de vivre en liberté sans commettre d'infractions. En l'absence de débat approfondi à son sujet, il doit le demeurer.

* * *

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à cette prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal

A handwritten signature in blue ink, reading 'Jimmy Dupuis'.

Jimmy Dupuis

















LA CONFERENCE LATINE DES CHEFS DES DEPARTEMENTS DE JUSTICE ET POLICE (CLDJP)



Monsieur le Conseiller national Pirmin Schwander
Président de la Commission des affaires
juridiques du Conseil national
Services du Parlement
Palais du Parlement
3003 Bern

Fribourg, le 22 août 2018

Initiative parlementaire Rickli (13.430) « Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allègement de l'exécution d'une peine » - prise de position

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission,

Par ces lignes, la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) souhaite faire part de sa détermination sur l'avant-projet et le rapport explicatif du 17 mai 2018 de votre Commission relatifs à l'initiative parlementaire Rickli (13.430) « Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allègement de l'exécution d'une peine ».

A. Généralités

1. La mise en œuvre de cette initiative parlementaire, à laquelle les commissions juridiques des deux Chambres ont adhéré, vise la création d'une disposition dans le Code pénal prévoyant que, lorsqu'une autorité décide de mettre en liberté conditionnelle une personne condamnée pour atteinte grave à l'intégrité physique ou sexuelle ou décide d'alléger l'exécution de sa peine et que cette personne commet à nouveau un de ces crimes, la collectivité publique dont relève l'autorité répond du dommage qui en résulte. Selon l'auteur de cette initiative, il s'agirait d'une disposition analogue à l'actuel art. 380a CP¹ qui règle la responsabilité en cas de levée de l'internement à vie.

Le 16 juin 2017, le Conseil national a refusé de classer cet objet, contrairement à la proposition de sa commission.

Dans sa première version, votre Commission avait proposé un article 380b (nouveau) dont l'alinéa 1² était spécifique aux cas d'allègement dans l'exécution des peines et des mesures, les alinéas 2 et 3 reprenant textuellement les alinéas 2 et 3 de l'art. 380a CP.

L'avant-projet du 17 mai 2018 soumis à consultation propose par contre d'étendre le champ d'application de l'art. 380a CP en complétant cette disposition, par une réécriture de l'alinéa 1, avec la règle particulière relative aux décisions d'allègement dans l'exécution des peines et des mesures :

¹ Art. 380a

¹ Lorsqu'une autorité décide de lever l'internement à vie ordonné contre une personne ou de mettre en liberté conditionnelle une personne internée à vie et que cette personne commet à nouveau l'un des crimes visés à l'art. 64, al. 1bis, la collectivité publique dont relève l'autorité répond du dommage qui en résulte.

² Les dispositions du code des obligations sur les actes illicites s'appliquent au recours contre l'auteur du crime ainsi qu'à la prescription de l'action en dommages-intérêts ou en réparation du tort moral.

³ L'action récursoire contre les membres de l'autorité est régie par le droit cantonal ou par la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité.

² « ¹ Lorsqu'une autorité décide d'alléger l'exécution d'une peine ou d'une mesure ordonnée contre une personne ayant commis l'une des infractions visées à l'art. 64 al.1 et que cette personne commet à nouveau l'une de ces infractions, la collectivité publique dont relève l'autorité répond du dommage qui en résulte ».

Titre 7a :**Responsabilité en cas d'allègement dans l'exécution des peines et des mesures et de levée de l'internement à vie****Art. 380a, al. 1**

1 La collectivité publique compétente répond du dommage résultant si :

- a. une personne ayant commis l'une des infractions visées à l'art. 64, al. 1, bénéficie d'un allègement dans l'exécution d'une peine ou d'une mesure et que cette personne commet à nouveau l'une de ces infractions durant l'allègement de l'exécution, ou si
- b. une personne internée à vie est mise en liberté conditionnelle ou bénéficie d'une levée de l'internement et que cette personne commet à nouveau l'un des crimes visés à l'art. 64, al. 1bis.

On rappellera que, aux termes de l'art. 75a al. 2 CP, des allègements dans l'exécution sont des adoucissements du régime de privation de liberté, notamment le transfert en établissement ouvert, l'octroi de congés, l'autorisation de travailler ou de loger à l'extérieur ainsi que la libération conditionnelle.

B. Prise de position de la CCDJP

2. La CCDJP a eu l'occasion d'exposer son avis sur le premier projet de votre Commission, tant par écrit du 17 mars 2017 et que par oral lors de l'audition de deux représentantes le 7 avril 2017³. Les arguments, résumés au chiffre 2.3 du rapport explicatif du 17 mai 2018, ainsi soulevés pour rejeter tant le concept de base de l'initiative parlementaire que sa mise en œuvre proposée ne peuvent qu'être intégralement soutenus. Ces arguments seront repris en tant besoin ci-dessous.

C. Arguments de la minorité de la CAJ-N

3. Dès lors que les arguments de la minorité de la Commission pour proposer de ne pas entrer en matière rejoignent le point de vue de la CCDJP, ces arguments ne peuvent également qu'être soutenus.

D. Fondements de la responsabilité en cas de levée de l'internement à vie

4. Pour rappel, le peuple et les cantons ont accepté le 8 février 2004, à une nette majorité⁴, l'initiative populaire « Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables » du 3 mai 20002 (nouvel art. 123a Cst). L'alinéa 2 de cette disposition stipule : « *De nouvelles expertises ne sont effectuées que si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir que le délinquant peut être amendé et qu'il ne représente dès lors plus de danger pour la collectivité**. L'autorité qui prononce la levée de l'internement au vu de ces expertises est responsable en cas de récidive. »

L'art. 380a CP, entre autres dispositions⁵, a mis en œuvre cette norme constitutionnelle en introduisant la responsabilité en cas de levée de l'internement à vie.

5. Un premier constat s'impose à ce stade. La levée de l'internement à vie n'est possible, au sens de l'art. 64c CP, qu'à la première condition qu'un traitement ait été ordonné sur la base de nouvelles connaissances scientifiques - attestées par un rapport de la commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie - pouvant « *permettre de traiter l'auteur de manière qu'il ne représente plus de danger** pour la collectivité » (al. 1 et 2). La seconde condition (al. 3) est que le traitement ait non seulement permis de diminuer notablement la dangerosité de l'auteur, mais encore que cette dangerosité puisse « *être réduite au point qu'il ne présente plus de danger** pour la collectivité ». Alors seulement le juge qui a prononcé l'internement à vie peut lever ce dernier et ordonner une mesure thérapeutique institutionnelle au sens des art. 59 à 61 CP dans un établissement fermé. Quant à la libération conditionnelle de l'internement à vie, ce même juge ne peut y procéder que si, en raison de son âge, d'une maladie grave ou pour une autre raison, l'auteur « *ne représente plus de danger** pour la collectivité » (al. 4).

³ Cf. chiffre 2.3 du rapport explicatif du 17 mai 2018.

⁴ Participation: 46 %; oui: 56,2 %; non: 43,8 %; cantons ayant accepté l'initiative: 19 5/2; cantons ayant refusé l'initiative: 1 1/2, soit VD et BS (FF 2004 2045).

⁵ Notamment les art. 56 al. 4bis, 64 al. 1bis, 64c, 84 al. 6bis, 90 al. 4ter CP.

* C'est nous qui soulignons

6. Ainsi, conformément à la disposition constitutionnelle, est déterminant dans tous les cas de figure le fait que l'auteur ne représente plus de danger. Hormis que l'art. 380a CP ne concerne actuellement qu'un seul cas d'internement à vie définitif et exécutoire prononcé en Suisse, force est de constater que le caractère absolu de la condition posée à la levée de l'internement à vie et au prononcé de sa libération conditionnelle rend l'application de cette disposition quasi improbable.

7. Un deuxième constat s'impose en regard de la réglementation envisagée dans le cadre de l'initiative en cause. La responsabilité qu'elle entend instaurer s'appliquerait à tout allègement dans l'exécution des peines et des mesures ordonné pour une personne ayant commis l'une des infractions listées à l'art. 64 al. 1 CP⁶. A lire le développement de l'initiative et les considérations émises dans le rapport, il ne serait pas nécessaire, qu'un internement ait été prononcé. Or, un allègement (congé, libération conditionnelle de l'exécution institutionnelle d'une mesure, libération conditionnelle, transfert en milieu ouvert) ne sera prononcé, aux termes des dispositions légales pertinentes (art. 64a al. 1, 84 al. 6, 86 al. 1 CP), qu'au vu d'un « pronostic favorable », à savoir s'il n'y a pas lieu de prévoir que le condamné ne commette de nouvelles infractions ; il faut donc qu'existe une forte probabilité que l'auteur se conduise bien en liberté. Il ne s'agit donc plus ici d'une certitude (« ne représente plus de danger »), mais bien de la prévision d'une conduite correcte en liberté.

8. L'analogie avec l'art. 380a CP voulue par l'initiative parlementaire en cause n'est donc pas soutenable puisque la prémisse de cette disposition est totalement différente de celle fondant l'avant-projet élaboré sur la base de dite initiative parlementaire.

E. Effets néfastes de l'initiative parlementaire

9. On rappellera également que tous les allègements dans l'exécution des peines et des mesures, lesquels peuvent être octroyés suite à une évaluation du risque offrant des garanties suffisantes de non récidive, sont en quelque sorte des « mises à l'essai » voulues par le code pénal. Si le condamné risque, au vu de son comportement, de commettre de nouvelles infractions, voire en commet, les allègements sont alors révoqués⁷.

10. De l'avis des praticiens de l'exécution, cette initiative, et partant la mise en œuvre proposée, ne saurait être soutenue vu son champ d'application étendu. Elle est en effet non seulement simpliste, mais surtout dangereuse à plusieurs titres et paradoxale.

11. Instituer une responsabilité telle qu'envisagée aurait pour conséquence de mettre fin, *de facto*, à quasiment tous les allègements prévus par le Code pénal pour les condamnés ayant commis une atteinte grave à l'intégrité au sens de l'art. 64 al. 1 CP. Comme l'avait déjà relevé la CCDJP dans sa détermination du 17 mars 2017, quelle autorité osera encore prévoir un allègement dans de telles conditions? Or, ces allègements sont à la base du système d'exécution des sanctions pénales et des mesures institué par le législateur fédéral : son fondement vise à la resocialisation⁸. Toutefois, en pratique et dès lors qu'un risque de récidive ne pourra jamais être totalement exclu, l'autorité ne prévoira vraisemblablement plus d'étapes d'allègement, même avec des conditions telles que le suivi d'une thérapie, la poursuite d'une médication, les entretiens avec la probation, la recherche d'un travail, l'indemnisation de la victime, etc. La libération du détenu se fera le dernier jour de sa peine sans qu'il n'ait pu se réintégrer progressivement dans la société. Et c'est alors que le risque de récidive sera le plus grand !

⁶ A savoir : un assassinat, un meurtre, une lésion corporelle grave, un viol, un brigandage, une prise d'otage, un incendie, une mise en danger de la vie d'autrui ou une autre infraction passible d'une peine privative de liberté maximale de cinq ans au moins, par laquelle il a porté ou voulu porter gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'autrui.

⁷ Ainsi, selon l'art. 64a CP, l'auteur est libéré conditionnellement de l'internement au sens de l'art. 64 al. 1 dès qu'il est à prévoir qu'il se conduira correctement en liberté. Le délai d'épreuve est de deux à cinq ans. Une assistance de probation peut être ordonnée et des règles de conduite peuvent lui être imposées pour la durée de la mise à l'épreuve (al. 1). S'il est sérieusement à craindre qu'en raison de son comportement durant le délai d'épreuve, la personne libérée conditionnellement ne commette de nouvelles infractions au sens de l'art. 64, al. 1, le juge ordonne sa réintégration à la requête de l'autorité d'exécution (al. 3).

⁸ Selon les principes posés par l'art. 75 CP. L'art. 84, Relations avec le monde extérieur, stipule ainsi, en son al. 6, que des congés d'une longueur appropriée sont accordés au détenu pour lui permettre d'entretenir des relations avec le monde extérieur, de préparer sa libération ou pour des motifs particuliers, pour autant que son comportement pendant l'exécution de la peine ne s'y oppose pas et qu'il n'y ait pas lieu de craindre qu'il ne s'enfuie ou ne commette d'autres infractions.

* C'est nous qui soulignons

12. En outre, comme l'avait aussi souligné la CCDJP, cette initiative pourrait coûter très cher aux cantons en journées de détention supplémentaires et engorgerait encore plus les établissements pénitentiaires. Le risque est, par exemple, que les détenus resteront en secteur fermé (le passage en secteur ouvert constituant déjà un allègement dont l'Etat serait responsable) jusqu'au terme de la peine, sans libération conditionnelle prononcée aux 2/3.

13. Une autre conséquence pourrait être que les autorités cantonales refuseraient systématiquement les allègements et ne les prononceraient que suite à une décision du Tribunal fédéral statuant sur recours (la responsabilité étant alors au niveau de la Confédération). Avec à nouveau allongement de la détention et augmentation des coûts de justice.

14. Cette initiative tend ainsi à instituer une responsabilité causale, donc sans faute, de l'Etat pour les actes d'autrui. Ainsi, même si les autorités d'exécution ont correctement évalué le dossier sur la base de toutes les informations disponibles, notamment les expertises ou les préavis des commissions de dangerosité, l'Etat serait néanmoins responsable, par exemple, d'un viol commis par un condamné libéré conditionnellement. Elle entend également autoriser les actions récursoires contre les membres de l'autorité ayant prononcé l'allègement, actions ouvertes en général en cas d'intention ou de négligence grave. Même si, sur le principe, les considérations purement financières ne peuvent décemment être opposées à une victime, les conséquences pour l'Etat, que ce soit directement ou via une prime augmentée d'assurance RC, pourraient cependant être importantes.

15. La responsabilité envisagée serait donc paradoxale puisqu'elle conduirait en définitive, par ce seul article 380a al. 1 tel envisagé par la Commission des affaires juridiques, à une pratique extrêmement restrictive qui serait contraire aux réquisits de ce même code pénal en matière de resocialisation.

16. Elle conduirait également, sous la forme présentée, à des contradictions difficilement admissibles. En effet, c'est la collectivité dont relève l'autorité qui a pris la décision d'allègement qui endosse la responsabilité. Or, comme le relève à juste titre le rapport explicatif⁹, la plupart des décisions d'allègement sont prises sur la base d'expertises ou d'avis de commissions de dangerosité. Donc, si l'autorité accorde un allègement sur le préavis positif convaincant de l'expert ou de la commission de dangerosité, il y aurait alors responsabilité de la seule autorité en cas de récidive, à l'exclusion de celle des experts ou des membres de la commission de dangerosité qui se seraient manifestement trompés. En effet, le rapport explicatif relève à cet égard la réelle difficulté de fonder une action contre l'expert, lequel, à l'instar d'une commission d'évaluation de la dangerosité, ne prend aucune décision. En outre, selon l'art. 380a al. 3 CP, l'action récursoire est prévue contre les seuls membres de l'autorité. Or, les experts et les commissions de dangerosité ne sont pas membres de l'autorité qui accorde l'allègement: étendre, au niveau du droit cantonal d'application de cette norme fédérale, l'action récursoire à leur encontre pourrait ainsi être considéré comme non admissible. Enfin, si l'action récursoire devait néanmoins être ouverte contre les experts et les membres des commissions de dangerosité, les préavis deviendraient systématiquement négatifs et plus aucune décision d'allègement ne serait alors prononcée.

17. On relèvera enfin que, sur la base du texte proposé, une victime d'une récidive dans le pays dans lequel un condamné libéré conditionnellement a été expulsé pourrait à l'évidence réclamer au canton concerné le dommage subi. En effet, le fait qui fonde la responsabilité causale est la récidive intervenant dans le cadre d'un allègement. Peu importe à cet égard le lieu de commission de la nouvelle infraction: si celle-ci intervient, en Suisse ou à l'étranger, durant le délai d'épreuve fixé en application de l'art. 87 CP, les conditions de l'art. 380a al. 1 AP-CP seraient alors réunies. On rappellera que, en application de l'art. 66c al. 3 CP, l'expulsion est exécutée dès que la personne condamnée est libérée conditionnellement. Et si les conditions d'une libération conditionnelle sont réunies, le fait que la période probatoire ne puisse pas être surveillée en Suisse ne s'oppose pas à l'exécution de l'expulsion¹⁰. On rappellera à cet égard que la libération conditionnelle – qui constitue la dernière étape de l'exécution de la sanction pénale – est la règle et son refus l'exception dans la mesure où il n'est plus exigé qu'il soit à prévoir que le condamné se conduira bien en liberté (cf. art. 38 ch. 1 al. 1 aCP), mais seulement qu'il ne soit pas à craindre qu'il commette de nouveaux crimes ou délits. Autrement

⁹ Rapport explicatif, chi. 3, p.10.

¹⁰ Message du Conseil fédéral sur la mise en œuvre de l'art. 121 al. 3 à 6 Cst. relatif au renvoi des étrangers criminels, FF 2013 5373, 5428

dit, il n'est plus nécessaire pour l'octroi de la libération conditionnelle qu'un pronostic favorable puisse être posé. Il suffit que le pronostic ne soit pas défavorable. Là aussi, cette initiative, si elle devait être concrétisée, pourrait conduire à une pratique inverse, soit que l'octroi de la libération conditionnelle d'un étranger devant être expulsé deviendrait l'exception.

F. Conclusion

18. La réglementation proposée n'est donc pas soutenable au vu des nombreuses contradictions relevées ci-dessus. Même si les récidives du type de celles visées par l'initiative se produisent heureusement rarement, l'instauration de cette responsabilité viderait de son sens la mission dévolue à l'exécution de la peine.

Comme l'avait également relevé la CCDJP, elle tendrait aussi à renforcer la perception que peut avoir le public que ce n'est pas tant l'auteur de l'infraction qui en est responsable, mais les autorités, et surtout les offices cantonaux d'exécution des peines. En outre, elle instaurerait une catégorisation de victimes en traitant celles d'infractions commises dans le cadre d'allègements dans l'exécution des peines autrement que les autres victimes d'infractions. Au surplus, la libération conditionnelle de condamnés devant être expulsés pourrait devenir l'exception, créant ainsi, par rapport aux autres détenus, une inégalité de traitement dans l'application de l'art. 86 CP.

Enfin, le principe de l'action récursoire contre les membres de l'autorité qui a pris la décision d'allègement n'est pas tolérable dans la mesure où ces derniers s'exposeraient à une telle action alors qu'ils ne feraient en définitive qu'appliquer la loi en autorisant des allègements, au demeurant sur la base de préavis dont leurs auteurs, eux, échapperaient à toute sanction.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ce courrier, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres de la Commission, à l'expression de notre considération distinguée.

Au nom de la Conférence :

Le Secrétaire général



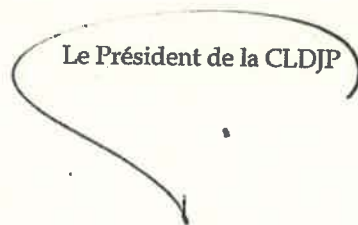
Blaise Péquignot

La Présidente du concordat latin



Béatrice Métraux
Conseillère d'Etat

Le Président de la CLDJP



Pierre Maudet
Conseiller d'Etat

Per E-Mail
david.steiner@bj.admin.ch

**Parl. Initiative Rickli 13.430, Haftung bei bedingten Entlassungen und
Strafvollzugslockerungen
Vorentwurf und erläuternder Bericht der Kommission für Rechtsfragen des
Nationalrates**

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Steiner

Da sich die vorgeschlagene Revision auch auf die Tätigkeiten der Staatsanwaltschaften auswirken würde, erlauben wir uns Ihnen die nachfolgende Stellungnahme, trotz ausgebliebener Vernehmlassungseinladung, einzureichen:

Die SSK lehnt die im Vorentwurf vorgeschlagene Gesetzesänderung aus folgenden Gründen ab:

1. Die Gesetzesänderung stellt das gesetzlich vorgeschriebene und bewährte System der stufenweise Wiedereingliederung in Frage. Vollzugslockerungen und bedingte Entlassungen sind bewährte Instrumente zur Vorbereitung der Täter auf ein deliktsfreies Leben. Diese Instrumente braucht es gerade auch für Täter von schweren Straftaten, die in der Regel lange isoliert waren.
2. Im Bericht wird zutreffend erwähnt, dass Entscheid über Vollzugslockerungen oft aufgrund von Gutachten von Fachleuten getroffen wird. Der Spielraum einer Behörde, von einem Gutachten abzuweichen ist indessen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sehr eng. Vor diesem Hintergrund ist es nicht begründbar, dass eine Behörde haften soll für einen Entscheid, den sie im Lichte der genannten Rechtsprechung aufgrund eines Gutachtens treffen musste.
3. Die Aussagen im Bericht zum Thema Gutachter dürften dazu führen, dass kaum mehr Gutachter gefunden werden könnten, wenn sie riskieren, persönlich für neue Straftaten zu haften. Zudem ist der Ansatz falsch. Nicht der Gutachter, sondern der Täter ist für seine Tat verantwortlich. Der Gutachter kann nur verantwortlich dafür

sein, dass er lege artis untersucht und berichtet. Er kann und darf nicht haftbar gemacht werden für neue Straftaten.

4. Weil Gefährlichkeitsprognosen ohnehin nie 100% sicher sind, dürfte die vorgeschlagene Regelung dazu führen, dass kaum mehr Vollzugslockerungen bewilligt würden. Es würden somit Personen völlig unvorbereitet in die Freiheit entlassen, was der Allgemeinheit sicher nicht besser dienen würde. Man hätte mutmasslich mehr Rückfalldelikte.
5. Die Haftung hätte wohl auch Einfluss auf die Dauer der Probezeit. Um die kritische Zeit der möglichen Haftung so kurz wie möglich zu halten, würden bei bedingten Entlassungen eher verkürzte Probezeiten ausgesprochen.
6. Die Revision erhöht somit insgesamt das Risiko für die Gesellschaft (und auch die öffentlichen Kosten, weil mehr Vollzugstage) weil mehr Personen unvorbereitet in Freiheit entlassen werden, und zwar ohne dass sie von der neu vorgeschlagenen Haftung gedeckt wären (weil die Straftaten nicht im Kontext von Vollzugslockerungen begangen werden).
7. Opfer können gestützt auf das OHG staatliche Leistungen in Anspruch nehmen. Eine andere Behandlung von Opfern von Straftaten, die während Vollzugsöffnungen erfolgten, ist weder nötig, sinnvoll, noch nachvollziehbar.
8. Verantwortlich für die Tat bleibt der Täter und nicht der Staat oder gar der einzelne Beamte, welche rechtmässig handeln. Eine Haftung für rechtmässiges Handeln ist systemfremd und sollte auf absolute Ausnahmefälle beschränkt bleiben. Die Kausalhaftung, wie vorgesehen auszuweiten, zementiert zudem den falschen Eindruck, der Staat sei irgendwie für die neuen Straftaten verantwortlich.
9. Die vorgesehene Kausalhaftung birgt die Gefahr, dass die Initiative und die Entschlussfähigkeit gesetzlich zuständiger Staatsangestellter gelähmt werden. Die Handlungsmaxime von Staatsangestellten darf nicht „in dubio abstine“ sein. Sie müssen handlungsfähig bleiben und auch Ermessensentscheide treffen können, wo und wie es ihre Dienstpflicht verlangt, ohne für rechtmässiges Handeln direkte oder indirekte Nachteile fürchten zu müssen.
10. Zuletzt stellt sich die Frage, ob die Revision nicht verfassungswidrig ist. Wenn die Ausführungen nach Ziff. 5.1 des Berichts zutreffen würden, wäre es seinerzeit auch nicht notwendig gewesen, einen Art. 123a Abs. 2 BV zu schaffen. Die Gesetzgebung im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs ist Sache der Kantone. Es ist vor diesem Hintergrund unklar, inwieweit die vorliegende Revision „unausweichlich wäre, um dem Bund die Erfüllung der ihm explizit zugewiesenen Aufgaben zu ermöglichen“, da dem Bund in diesem Bereich eben gerade keine zugewiesenen Aufgaben zukommen.

Wir bedanken uns für eine geeignete Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für allfällige Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident:



Fabien Gasser

Nationalrat
Kommission für Rechtsfragen
z.H. David Steiner
3003 Bern

Bern, 12. September 2018

Stellungnahme IKAGO zum Vorentwurf zur Einführung einer Staatshaftung im Bereich von Entscheiden zu bedingter Entlassung und Öffnung des Straf- und Massnahmenvollzugs (Parlamentarischen Initiative von Frau Nathalie Rickli betreffend Haftung bei bedingter Entlassung und Strafvollzugslockerungen)

Sehr geehrter Herr Nationalrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Die interkantonale Arbeitsgruppe der Opferanwältinnen (IKAGO) bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme. Die IKAGO lehnt den genannten Vorentwurf aus folgenden Gründen ab:

Die Vorlage würde zu einer Ungleichbehandlung von Opfern führen. Auch wenn es für die Betroffenen ungleich schwerer wiegt, wenn sie Opfer eines gewalt- oder sexuellen Übergriffs eines Wiederholungstäters werden, so führt die Vorlage zu einer (rechtlichen) Unterscheidung von Opfertypen, welche nicht haltbar ist.

Die Vorlage würde zum stossenden Ergebnis führen, dass Opfer von Wiederholungstätern finanziell und verfahrensrechtlich besser gestellt würden, als Opfer von Ersttätern. Wenn der Gesetzgeber hier tätig werden wollte – und Handlungsbedarf besteht im finanziellen Opferschutz durchaus – so bietet sich eine Anpassung des Opferhilfegesetzes an.

Insbesondere macht die IKAGO beliebt, die Schadensersatz- und Genugtuungsleistungen nicht weiter dem Spardiktat des Staates zu unterziehen, für die Opferhilfeverfahren den bürokratischen Verwaltungsapparat abzubauen und die vom Gericht zugesprochene Genugtuungssumme im Falle der Nichterhältlichkeit bei der Täterschaft unbürokratisch zu übernehmen und zeitnah an die Opfer auszuzahlen.

Die Vorlage „Haftung bei bedingter Entlassung und Strafvollzugslockerungen“ würde im Wesentlichen dazu führen, dass die kantonalen Behörden aus Angst vor einer möglichen Haftung kaum mehr Vollzugslockerungen gewähren würden. Dies ist nicht im Sinne der Opfer.

Ziel der Vollzugslockerung ist die schrittweise Wiedereingliederung d.h. die Resozialisierung der Verurteilten in die Gesellschaft. Wenn die begleitete Wiedereingliederung wegfällt, weil die kantonalen Behörden kaum mehr Vollzugslockerungen gewähren, würden die Verurteilten nach Beendigung ihrer Strafe in die Gesellschaft unvorbereitet entlassen. Dies stellt ein deutlich höheres Sicherheitsrisiko für die Bevölkerung dar.

Das Rückfallrisiko eines Verurteilten, der begleitet und vorbereitet in die Freiheit entlassen wird, ist weit weniger hoch, als eines Verurteilten, der mit der unmittelbaren neuen Freiheit nach dem Vollzug überfordert ist.

Freundliche Grüsse



Im Namen der IKAGO
Franziska Schnyder

An die:

Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates

per E-Mail an: david.steiner@bj.admin.ch

Bern, 14. September 2018

Vernehmlassungsverfahren: Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen, Pa.IV. Rickli Natalie, 13.430

Vernehmlassungsfrist 14. September 2018

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit nehmen die Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz (DJS) Stellung zur oben aufgeführten Vorlage.

Im erläuternden Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates findet sich deutliche und substantiierte Kritik der Kommissionsminderheit sowie der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren an dieser Vorlage. Die DJS schliessen sich dieser klar ablehnenden Haltung mit folgenden Bemerkungen an:

1. Die Initiative steht quer in der schweizerischen Gesetzeslandschaft

Alle Kantone und der Bund kennen Verantwortlichkeitsgesetze, mit welchen die staatliche Haftung für Schäden geregelt werden. Diese Gesetze sehen vor, dass der Staat nur für Schäden haftet, die durch unerlaubtes Verhalten seiner Verantwortungsträger entstanden sind. Eine Staatshaftung für Schäden, die durch unerlaubte Handlung Dritter verursacht wurden, ohne dass einem staatlichen Verantwortungsträger ein Vorwurf gemacht werden kann, ist systemwidrig.

2. Die Initiative demontiert unter dem Deckmantel des Opferschutzes den Resozialisierungsgedanken

Sowohl die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren als auch die Kommissionsminderheit haben zu Recht auf das Problem hingewiesen, dass die Initiative das Konzept

der stufenweisen Wiedereingliederung untergräbt: Vollzugslockerungen sollen für Kantone und Bundesbehörden mit einem finanziellen Risiko möglichst unattraktiv gemacht werden. Dies wird dazu führen, dass mehr Verurteilte unvorbereitet in die Freiheit entlassen werden. Dieses erhöhte Rückfallrisiko nehmen die Unterstützer der Initiative entweder nicht zur Kenntnis oder bewusst in Kauf.

3. Ziel der Initiative ist es nicht, Opfern von Straftaten besser zu helfen, sondern der Öffentlichkeit den Eindruck zu vermitteln, dass Behörden für diese Straftaten verantwortlich seien

Die automatische Verknüpfung einer Straftat mit einer Staatshaftung wird den bereits verbreiteten Irrglauben bestärken, bei jeder Straftat eines Einzelnen müsse auch ein staatliches Systemversagen vorliegen. Die Initiantin hat in ihrem Votum zur Debatte am 16. Juni 2017 die Marschrichtung klar vorgegeben: «Mit der Initiative, die ich Ihnen unterbreite habe, übernehme der Staat eigentlich solidarisch diese Verantwortung; es wäre eben klar, wo die Verantwortung liegt.»

Offensichtlich geht es darum, dem Staat immer die Schuld geben zu können. Mit der Kausalhaftung soll ausgedrückt werden, dass jede Vollzugslockerung per se ein Fehler ist. Damit wird jedes Einzeldrama automatisch, undifferenziert und zynisch mit einer Fundamentalkritik am liberalen Rechtssystem verknüpft.

4. Die Initiative soll von echten Problemen ablenken

Wenn man die Kollektivschuld für Straftaten von Gesetzes wegen den Vollzugsverantwortlichen zuweist, wird jede Diskussion über gesellschaftliche Fehlentwicklungen als Ursachen für Gewalt unterdrückt. Indem man den Behörden reflexartig die Verantwortung für jede Einzeltat zuschiebt, muss man nicht mehr fragen, wieweit Diskriminierung, Unterdrückung und Ausbeutung zu Aggression führen. Die Initiative betreibt zur Ablenkung von echten Problemen reine Sündenbockpolitik.

Die Demokratischen Juristinnen und Juristen lehnen die parlamentarische Initiative aus all diesen Gründen in jeder Deutlichkeit ab. Mit der Bitte um Kenntnisnahme und Berücksichtigung dieser Ausführungen verbleibe ich

Mit freundlichen Grüssen,



Melanie Aebli

Rechtsanwältin, Geschäftsleiterin DJS

Per E-Mail an:
david.steiner@bj.admin.ch

Nationalrat
Kommission für Rechtsfragen
Herrn NR Pirmin Schwander
3003 Bern

Lausanne, 15. September 2018

Parlamentarische Initiative 13.430
Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident,
sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Gesellschaft für Haftpflicht- und Versicherungsrecht (SGHVR) bedankt sich für die Möglichkeit, sich im Rahmen der Vernehmlassung zur oben erwähnten Vorlage äussern zu können. Entsprechend der Ausrichtung unserer Gesellschaft gilt unser primäres Interesse der wissenschaftlichen Durchdringung der geregelten Materie.

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Wir sind uns der grossen Tragik bewusst, die es für das Opfer und seine Angehörigen hat, wenn eine verwahrte Person später erneut straffällig wird, weil die Vollzugsbehörden oder die Gerichte die Gefährlichkeit der verwahrten Person falsch eingeschätzt haben. Vor diesem Hintergrund haben wir Verständnis für den Vorschlag, Art. 380a Abs. 1 StGB dahingehend zu ergänzen, dass der Staat neu auch dann haftet, wenn der lebenslänglich verwahrten Person eine Vollzugsöffnung gewährt worden ist. Wir anerkennen auch, dass der Vorschlag – rechtsstaatlich korrekt – auf eine Ausdehnung der Staatshaftung zielt und nicht den Vollzugsbeamten oder Richter persönlich zur Verantwortung ziehen möchte.

II. Verhältnis zum Opferhilfegesetz

Die Schweiz lässt die Opfer von Straftaten nicht schutzlos. Vielmehr hat jede Person, die das Opfer einer Straftat wird, Anspruch auf Opferhilfe nach dem Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OGH; SR 312.5). Gewiss trifft es zu, dass die Opferhilfe nur subsidiär eingreift und häufig auch nur einen Teil des Schadens deckt. Dies allein rechtfertigt es unseres Erachtens aber noch nicht, die Opfer von Verwahrten anders scil. besser zu stellen als alle anderen, die in der Folge einer falschen Gefährlichkeitsprognose zu Schaden kommen.

III. Auswirkungen der Neuregelung

Art. 360a Abs. 1 StGB stellt im System des schweizerischen Staatshaftungsrechts insofern ein Fremdkörper dar, als die Haftung des Staats auch dann eingreift, wenn den für die Entlassung und Vollzugslockerungen zuständigen Behörden kein eigentliches Fehlverhalten vorgeworfen wird. Die Rede ist auch von einer Gefährdungshaftung. Gegen eine solche Ausweitung der Haftung ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Allerdings sollte Klarheit darüber bestehen, wie sich diese auf das Verhalten der Verantwortlichen auswirkt. Leider äussert sich der Bericht nicht zu dieser Frage. So bleibt völlig offen, ob die Gefährdungshaftung die Verantwortlichen davon abhält, einen Verwahrten freizulassen, weil sie sich vor der möglichen Staatshaftung fürchten, oder ob das genaue Gegenteil der Fall ist, weil sie davon ausgehen können, dass für die potentiellen Opfer auf jeden Fall gesorgt ist.

Es scheint uns unbedingt nötig, mehr über die Auswirkungen und finanziellen Folgen der heutigen Gefährdungshaftung im Fall verwahrter Personen zu erfahren, bevor über deren Ausdehnung entschieden wird. Das Interesse an einer solchen Klärung besteht im Übrigen nicht nur im Fall einer Staatshaftung, sondern auch dann, wenn private Unternehmen zur Verantwortung gezogen werden. Wir denken da zum Beispiel an eine Gefährdungshaftung, die Ärzte und/oder Spitäler trifft.

IV. Fazit

Gestützt auf das Gesagte lehnen wir die vorgeschlagene punktuelle Revision von Art. 380a Abs. 1 StGB zur Zeit ab und schlagen vor, die Frage einer Ausdehnung der Staatshaftung in einem grösserem Zusammenhang und nach gründlicher Analyse der Auswirkungen auf das Verhalten der Verantwortlichen zu prüfen.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerische Gesellschaft für Haftpflicht- und Versicherungsrecht

Felix Schöbi, PD Dr. iur.
Vizepräsident

Stephan Fuhrer, Prof. Dr. iur.
Präsident

Die Sekretärin: lic.iur. Martina Weber, c/o Staatsanwaltschaft des Kantons Zug, An der Aa 4, Postfach 1356, 6301 Zug

Tel.-Nr. 041 728 46 00 - Fax-Nr. 041 728 46 09 - E-Mail: martina.weber@zg.ch; Internet: www.skg-ssdp.ch

Kommission für Rechtsfragen
des Nationalrates
3003 Bern

sowie vorab per Mail:
david.steiner@bj.admin.ch

Genf und Zug, anfangs September 2018

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zum Vorentwurf der Umsetzung der oben genannten Initiative äussern zu können.

Mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 13.430 soll aufgrund von zweifellos tragischen Einzelfällen eine Staatshaftung eingeführt werden, die unabhängig von einem unerlaubten Handeln und einem Verschulden der Staatsangestellten besteht. Die Einführung einer Haftung für rechtmässiges staatliches Handeln erscheint fragwürdig und ist abzulehnen. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für eine Staatshaftung sind ausreichend.

Das Bundesrecht sieht eine stufenweise Wiedereingliederung von Straftätern vor. Damit verbunden sind unter anderem Strafvollzugslockerungen und bedingte Entlassungen. Ein solches Vorgehen hat sich in der Praxis sehr bewährt und trägt zu den im internationalen Vergleich sehr positiven Erfolgen des schweizerischen Massnahmenvollzugs bei. Mit der neuen Regelung wird dieses System in Frage gestellt. Es ist zu befürchten, dass es aus Haftungsüberlegungen zu einer Praxis bei den Vollzugsöffnungen kommen könnte, die noch restriktiver ist als bereits heute. Ob damit der Sache gedient ist, muss sehr bezweifelt werden.

In der Schweiz hat sich etwa gemäss den Erkenntnissen des Bundesamtes für Statistik bei stationären therapeutischen Massnahmen i. S. v. Art. 59 StGB der mittlere Insassenbestand seit 2006 mehr als verdreifacht. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass Massnahmen deutlich länger dauern. Dieses Phänomen basiert auch heute schon nicht in erster Linie auf einer entsprechenden Indikation, sondern ist auf ein starkes Sicherheitsdenken der Entscheidungsträger zurückzuführen. Vollzugsverantwortliche und Klinikleiter stellen ebenso wie Angehörige der Justiz fest, dass als Folge dieser Situation die Ressourcen im Vollzug an ihre Grenzen stossen und betroffene Personen oft nicht mehr adäquat behandelt werden können.

In nicht wenigen Fällen lässt sich mit zunehmender Dauer einer Internierung eine Aufrechterhaltung des Freiheitsentzugs vor dem Hintergrund des Verfassungsprinzips der Verhältnismässigkeit oder von übergeordnetem Recht nicht mehr durchsetzen. Müssen dereinst Massnahmenpatienten aus solchen rechtlichen Gründen entlassen werden, befriedigen dann unter Umständen sowohl deren psychiatrischer Zustand wie auch die Tatsache der mangelnden Vorbereitung auf das Leben in Freiheit nicht, wenn zuvor Lockerungen ausgeblieben sind. Dies wiederum beinhaltet ein Potential für Rückfälle, die allerdings von der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung nicht erfasst werden.

Es besteht bereits eine gesetzliche Grundlage für eine Haftung des Staates bzw. von einzelnen Richterpersonen oder Behördenmitgliedern für schuldhaft verursachte Fehlentscheide, die auch Fragen der Lockerungen und der bedingten Entlassung im Massnahmenrecht betreffen können. Allerdings gilt es zu beachten, dass solche Entscheide nicht in freier Willkür gefällt werden, sondern sich auf Grundlagen stützen, die sich aus den vorgelegten Akten ergeben. Weiter werden diese auf dem Rechtsmittelweg mehrfach überprüft, letztinstanzlich durch das Schweizerische Bundesgericht. Fälle einer unrichtigen oder willkürlichen Beweiswürdigung, die im Übrigen nicht als schuldhaftes Verhalten qualifiziert werden können, werden durch die Rechtsmittelinstanz korrigiert. Nicht ausser Acht zu lassen ist allerdings, dass die fraglichen Entscheide nie mit absoluter Sicherheit gefällt werden können und ein Ermessen beinhalten, das es pflichtgemäss zu erfüllen gilt. Gefährlichkeits- und Behandlungsprognosen können nie mit absoluter Sicherheit gestellt werden. Ein Beispiel dafür ist bei der Anwendung von Art. 64 Abs. 1bis StGB zu sehen. Der Gesetzgeber hat diese Problematik erkannt. Nach der genannten Bestimmung haben sich im Zusammenhang mit einer lebenslänglichen Verwahrung zwei psychiatrische Sachverständige mit solchen Fragen zu befassen und sich für eine solche Massnahme auszusprechen. Dass qualifizierte Fachpersonen hier mit guten Gründen unterschiedlicher Auffassung sein können, zeigen Fälle in der Vergangenheit. Das jüngste Beispiel dafür ist der am 26. Februar 2018 vom Bundesgericht bestätigte Fall "Marie".

Will man am Konzept des Massnahmenrechts festhalten, das sich nach dem Gesagten bewährt hat, birgt dies auch gewisse Risiken von Rückfällen. Glücklicherweise ereigneten sich in der Vergangenheit nur einzelne wenige solche Fälle. Der vorgeschlagenen neuen gesetzlichen Regelung liegt die Prämisse zugrunde, dass sich ein künftiges menschliches Verhalten zweifelsfrei voraussagen lässt, sofern dies mit der gebotenen Sorgfalt abgeklärt wird. In der jüngeren Vergangenheit wurden die entsprechenden Prognosemethoden stark verbessert und die Prüfung von Vollzugslockerungen und Entlassungen regelmässig fachlich sehr kompetent vorgenommen. Dennoch ist eine absolute Sicherheit eine Illusion. Unvorhergesehenes ist bei psychisch kranken Straftäterinnen und Straftätern ebenso möglich wie generell ein unerwartetes Fehlverhalten von unauffälligen Mitgliedern unserer Gesellschaft. Dessen müssen sich Justizangehörige ebenso wie die Öffentlichkeit bewusst sein. Eine Alternative dazu wäre einzig ein "Wegsperrn für immer". Dafür hat sich der Gesetzgeber aber weder anlässlich der umfassenden Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches noch bei der unlängst in Kraft getretenen Revision des Sanktionenrechts entschieden.

Die vorgeschlagene Regelung führt zu einer massiven Einschränkung der freien richterlichen Beweiswürdigung und damit letztlich zu einer Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit. Eine solche ist aber unabdingbar in einer Demokratie und garantiert eine gesunde Justiz, welche die Interessen der Individuen, von Opfern und Beschuldigten, wahrt.

Eine Ausdehnung der bereits vorhandenen Regelung der Haftung führt nach dem Gesagten nicht nur zu direkten Kosten, sondern wirkt sich finanziell zweifelsfrei auch indirekt aus. Die zu befürchtende weitere Zunahme des Bestands an Massnahmenpatienten zufolge einer zurückhaltenden Lockerungspraxis führt in Beachtung der nationalen und internationalen gesetzlichen Vorgaben zwingend zu einem Ausbau der vorhandenen Institutionen und zu einer zusätzlichen Belastung der Ressourcen, die bereits jetzt knapp sind.

Für die Berücksichtigung unserer Eingabe danken wir Ihnen bestens und verbleiben mit vorzüglicher Hochachtung

SCHWEIZERISCHE
KRIMINALISTISCHE GESELLSCHAFT

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Bernhard Sträuli

Martina Weber



Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege
Société suisse de droit pénal des mineurs
Società svizzera di diritto penale minorile

Nationalrat
Kommission für Rechtsfragen
3003 Bern

Solothurn, 4. September 2018

13.430 n Pa.Iv. Rickli Natalie, Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Vorentwurf und zum erläuternden Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates danken wir Ihnen.

Auf den ersten Blick scheint der Vorentwurf zur Erweiterung des Anwendungsbereiches von Art. 380a StGB die Jugendstrafrechtspflege nicht direkt zu tangieren. Dem ist aber nicht so. Es gilt festzuhalten, dass Art. 380a StGB zu denjenigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches gehört, die gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. n) JStG sinngemäss im Jugendstrafrecht zur Anwendung kommen. Ein konkreter Anwendungsfall aus dem Jugendstrafbereich ist bis heute nicht bekannt. Es stellt sich aber die Frage, ob die bestehende, sinngemässe Anwendung von Art. 380a StGB im Jugendstrafrecht ein Versehen des Gesetzgebers darstellt oder nicht. Dem Vorentwurf und dem erläuternden Bericht der Kommission für Rechtsfragen kann zu dieser Frage kein Hinweis entnommen werden. Es ist somit absolut unklar, ob die Kommission diese Frage überhaupt thematisiert hat und mit welchem Ergebnis.

Die Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege lehnt die sinngemässe Anwendung von Art. 380a StGB im Jugendstrafbereich ab.

Grundpfeiler des Jugendstrafgesetzes bilden gemäss Art. 2 JStG der Schutz und die Erziehung von jugendlichen Straftätern. Jugendliche sollen so sanktioniert werden, dass Rückfälle vermieden werden können. Sie sollen unter Berücksichtigung ihrer Lebens- und Familienverhältnisse insbesondere in ihrer Persönlichkeitsentwicklung gefördert werden. Die Ausgestaltung des Jugendstrafgesetzes als Täterstrafrecht bedeutet, dass sowohl die Sanktionierung wie auch die Ausgestaltung des Vollzuges von Strafen und Schutzmassnahmen individualisiert und massgeschneidert erfolgen müssen. Öffnungen im Sinne von Vollzugslockerungen sind immanenter Teil eines auf (Re-)Sozialisierung ausgerichteten Täterstrafrechtes. Dies bedeutet für die Jugendstrafbehörden insbesondere die kontinuierliche Überprüfung und Anpassung der Ausgestaltung des Vollzuges bei

Barbara Altermatt, Präsidentin

Jugend-anwaltschaft Solothurn · Amthaus 2 · 4500 Solothurn
Telefon: 032 627 27 55 · E-Mail: Barbara.Atermatt@bd.so.ch

jugendlichen Straftätern zwischen ihrem Eintritt in eine Institution bis zu deren Austritt. Die Überprüfung erfolgt mindestens jährlich (Art. 19 JStG), in der Praxis aber laufend.

Jugendliche Straftäter sollen schrittweise auf ihre Zukunft ausserhalb einer Institution vorbereitet werden, sie sollen schrittweise und abgestimmt auf ihren Entwicklungsstand Öffnungen erhalten, damit, die im geschützten Rahmen erzielten Fortschritte erprobt und überprüft werden können.

Gesetzliche Bestimmungen, die, wie ein erweiterter Art. 308a StGB, darauf hinauslaufen, dass die urteilende Behörde für künftiges Fehlverhalten von Straftätern verantwortlich gemacht wird, führen in der Praxis nicht zur Verhinderung von Straftaten, sondern dazu, dass ehemalige, auch jugendliche Straftäter nicht mehr schrittweise und entsprechend ihrem Entwicklungsstand auf ein Leben ausserhalb einer Institution vorbereitet werden können, sondern dass sie, von einem Tag auf den andern aus dem geschützten Rahmen einer Institution in die komplette Freiheit entlassen werden. Es ist deshalb ernsthaft zu befürchten, dass sich die Erweiterung des Anwendungsbereiches von Art. 380a StGB, der sich dem Grundgedanken des Schutzes der Bevölkerung vor ehemaligen Straftätern verpflichtet möchte, gerade gegenteilig auswirken wird. Dies gilt es nach unserer Einschätzung zu vermeiden.

Die Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege lehnt in diesem Sinne den Vorentwurf ab.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Für allfällige Rückfragen stehe ich Ihnen selbstverständlich zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Schweizerische Vereinigung für
Jugendstrafrechtspflege**

Die Präsidentin



Barbara Altermatt

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



Der Generalsekretär
CH - 1000 Lausanne 14
Tel. 021 318 91 02
Fax 021 323 37 00
Korrespondenznummer 10.9

An den Präsidenten der
Kommission für Rechtsfragen
des Nationalrates
Herr Pirmin Schwander
RK-N
3003 Bern

per E-Mail an:
david.steiner@bj.admin.ch

Lausanne, 3. August 2018 / wai

**Vernehmlassungsverfahren: 13.430 n Pa.lv. Rickli Natalie. Haftung bei bedingten
Entlassungen und Strafvollzugslockerungen**

Sehr geehrter Herr Präsident

Mit Bezug auf das oben erwähnte Vernehmlassungsverfahren haben Sie das Bundesgericht eingeladen, bis zum 14. September 2018 Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Freundliche Grüsse

Dr. iur. Paul Tschümperlin

Kopie
- Bundesstrafgericht



Segretariato generale

Viale Stefano Franscini 7
CH-6500 Bellinzona
Tel. +41 58 480 68 68
Fax +41 58 480 68 42
info@bstger.ch

Numero di registrazione: 1.1.1.8

Ufficio federale di giustizia

A c. att. Signor David Steiner

Per e-mail: david.steiner@bj.admin.ch

Bellinzona, 2 agosto 2018

13.430 n Iv.Pa Ricki Natalie. Responsabilità in caso di liberazione condizionale e regime aperto: apertura della procedura di consultazione

Gentili signore e egregi signori

in merito alla procedura in epigrafe il Tribunale penale federale rinuncia a deporre delle osservazioni.

Cordiali saluti.

Mascia Gregori Al-Barafi
Segretaria generale

Cpc:

Tribunale federale Losanna, Segretariato generale

Tribunale amministrativo federale, San Gallo, Segretariato generale

Tribunale federale dei brevetti, San Gallo, prima cancelliera

Neuchâtel, le 8 septembre 2018

Office fédéral de la justice
Monsieur David Steiner
Bundesrain 20
3003 Berne

Consultation «Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allègement de l'exécution d'une peine»

Monsieur,

André Kuhn & Nadja Capus
Professeur-e-s
andre.kuhn@unine.ch
nadja.capus@unine.ch
+41 (0)32 718 13 23

Au nom de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, nous avons décidé de prendre la peine de répondre à votre procédure de consultation pour marquer notre **désaccord profond** avec votre projet de nouvel art. 380a al. 1 CP.

En effet, une fois les belles phrases bien mielleuses (du genre «*Il est [...] équitable que le collectivité publique dans son ensemble assume le risque inhérent à la resocialisation des détenus*» [p. 6]) passée, le rapport explicatif de l'initiative parlementaire aligne une série d'arguments dénotant soit d'une incompréhension crasse du système pénal et des conséquences que pourrait avoir une telle disposition légale, soit d'un populisme malsain destiné à favoriser l'obtention de voix lors des prochaines élections. Ne cherchant pas ici à faire de procès d'intention, nous éviterons de parler d'arguments mensongers et parlerons d'arguments erronés lorsque les connaissances scientifiques tendent à contredire les affirmations faites dans ce rapport explicatif.

Pour commencer, rappelons que, dans le but d'éviter qu'une personne ne ressorte de prison comme elle y est entrée, voire pire – et donc pour diminuer les risques de récidive à la sortie de prison – l'Etat a mis en place un **système de «resocialisation»** (art. 75 CP) qui, pendant le temps de l'exécution de la peine, passe par différentes phases : isolement en vue d'observation (art. 78 CP), exécution ordinaire (art. 77 CP), travail externe et logement externe (art. 77a CP) et, finalement, libération conditionnelle (art. 86 CP). Ce système a largement fait ses preuves et a permis, à travers le temps, à des milliers de personnes ayant passé par la case prison de ne pas commettre de nouvelles infractions et de vivre en société tout à fait normalement.

Ce système est en effet la manière que l'Etat a trouvé pour répondre au paradoxe qu'il a créé en considérant que la privation de liberté doit être la peine centrale du système pénal. La sanction infligée à celui qui a commis une infraction pénale doit en effet contribuer à permettre à cette personne de vivre en liberté sans commettre de nouvelles infractions. Mais comment apprendre à vivre en liberté à une personne en le privant justement de cette liberté ? Eh bien par l'intermédiaire de ce système de «resocialisation» et donc par **l'exécution progressive de la peine**, allant de l'enfermement total à la liberté totale, en passant par plusieurs phases intermédiaires.

Ce système comprend néanmoins un certain nombre de **risques**, puisque la progression dans le système revient à chaque fois à donner un peu plus de liberté au condamné pour le tester et pour savoir s'il faut le faire régresser en revenant à la phase antérieure ou s'il faut poursuivre dans le sens de la liberté. Lorsque ces risques se concrétisent, le cas fait régulièrement l'objet d'une couverture médiatique importante et on parle ainsi bien plus des échecs de la resocialisation que de ses réussites.

FACULTÉ DE DROIT

Il serait néanmoins erroné de focaliser la loi sur ces échecs et encore plus erroné de le faire au nom des **victimes** comme le fait le projet d'art. 380a CP dont le rapport dit que «*La nouvelle disposition constitue une forme de protection des victimes*» (p. 8). En effet, pour la victime, il ne fait aucune différence qu'elle ait subi son atteinte de la part d'un délinquant primaire, d'un récidiviste, d'un récidiviste durant sa phase de libération conditionnelle, etc. Elle a été la victime d'un acte inadmissible et c'est à ce titre qu'il faut la prendre en charge. C'est ainsi que si l'on cherche à améliorer la situation de la victime, c'est du côté de la **LAVI** qu'il faudrait agir, dans le but de permettre aux victimes d'accéder encore plus facilement aux aides prévues dans ce cadre (y compris dans la procédure de l'ordonnance pénale) et surtout s'ouvrir quelque peu aux connaissances scientifiques montrant que les victimes sont très favorables à la **justice restaurative** (médiation, conférences, cercles, etc.) là où une telle forme de justice existe.

Le projet d'art. 380a al. 1 n'est donc clairement pas une disposition protectrice des victimes !

Mais alors à qui s'adresse-t-il ? La réponse à cette question est relativement simple : aux **autorités d'exécution des peines et des mesures privatives de liberté**. On cherche malicieusement à mettre la pression sur ces autorités pour qu'elles ouvrent moins facilement le chemin de la liberté à des personnes incarcérées. Mais si, comme il a été mentionné plus haut, l'exécution progressive de la peine privative de liberté doit impérativement servir à permettre à un individu d'apprendre à vivre en liberté sans commettre de nouvelles infractions, le fait de freiner ou d'empêcher la progression diminuera l'effet de «resocialisation». Et **une diminution de l'effet de «resocialisation» aura inévitablement comme conséquence une augmentation des actes de récidive...**

La CCDPJ a donc vu juste : «*le projet vise et remet essentiellement en cause le système de réinsertion progressive sanctionné par le droit fédéral [...] ainsi, il faudrait s'attendre à une diminution drastique du nombre d'allègements dans l'exécution des peines. Les auteurs de crimes recouvreraient la liberté sans y avoir été préparés, ce qui aurait un effet contreproductif et augmenterait le risque de récidive*» (p. 6 et 7).

Cela avait d'ailleurs déjà été relevé dans le cadre de l'Initiative populaire fédérale «Responsabilité en cas de récidive de la part de délinquants sexuels ou violents» visant à introduire un art. 123e Cst. (FF 2014 3177) par Kuhn/Perrier Depeursinge/Brun dans la *Revue Pénale Suisse* 4/2014, p. 362 qui, dans une fiction, narraient que : «*C'est ainsi que le régime progressif d'exécution des sanctions pénales – que le droit suisse connaissait alors – fut définitivement mis à mal, les membres des autorités d'exécution des peines devenant de plus en plus réticents à alléger le régime de détention des condamnés. La conséquence en fut immédiate: explosion du taux de récidive qui avoisina rapidement les 100%, puisque les détenus arrivés en fin de peines furent relâchés sans avoir pu bénéficier du moindre programme de resocialisation*».

Davantage de récidive engendrant davantage de victimes, la logique de ceux qui, au nom des victimes, préconisent de telles modifications législatives est difficile à comprendre...

De surcroît, on peut s'attendre à ce que davantage de récidive engendre davantage de **population carcérale**. A ce propos, même sans faire intervenir l'élément «récidive», on peut s'attendre à ce qu'une introduction de l'art. 380a, a elle seule, génère un accroissement de la population carcérale par l'augmentation de la durée des séjours effectifs en détention, puisque les autorités d'exécution seront découragées de libérer. Sachant par ailleurs que le nombre de personne en prison (Stock) ne dépend pas seulement du nombre de personne que l'on y envoie (Flux), mais également de la durée des séjours et donc du temps d'occupation d'une cellule par chaque condamné, cela ne fera qu'empirer la situation carcérale du pays. Là encore la CCDJP a raison en mentionnant que «*cette tendance à n'octroyer qu'un nombre très restreint d'allègements donnerait lieu à une hausse plus marquée encore du nombre de jours de détention et, partant, des coûts liés à l'exécution des peines*» (p. 7).

Il est dès lors erroné de sous-entendre que la nouvelle disposition ne devrait déployer que peu de **conséquences sur les finances** des cantons : *«Ce sont principalement les cantons qui assumeront la responsabilité instituée par la nouvelle disposition. Il est toutefois impossible d'estimer les coûts que cela engendrera. Tout au plus peut-on relever que l'expérience a montré que les cas visés par la nouvelle disposition sont, heureusement, rares»* (p. 10). En effet, les coûts de cette disposition seront incontestablement élevés. Sachant qu'aujourd'hui déjà **l'exécution des peines privatives de liberté coûte chaque jour plus de deux millions de francs aux citoyens** (soit environ 300 francs par jour pour chacune des quelque 7000 cellules que nous possédons) – coûts liés aux infrastructures carcérales et aux salaires des gardiens – (à ce propos voir Kuhn in : *Plaidoyer* 4/2018, p. 12), les promoteurs de cette initiative désirent-ils véritablement augmenter encore cet impôt ? Ne serait-il pas plus judicieux d'investir dans la correction de l'abaissement des montants alloués aux victimes d'infraction au titre de réparation morale introduit par la révision de 2009 de la LAVI ?

En espérant que ces quelques remarques trouveront un petit écho du côté du Parlement fédéral, nous vous prions de croire, cher Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.



André Kuhn
Professeur



Nadja Capus
Professeure



Bundesamt für Justiz
Herr David Steiner
Bundesrain 20
3003 Bern

david.steiner@bj.admin.ch

Bern, 11. September 2018 sgv-KI/is

Vernehmlassung: Pa.Iv. Rickli Natalie (13.430). Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Sehr geehrter Herr Steiner

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 24. Mai 2018 lädt die Rechtskommission des Nationalrats ein, zur parlamentarischen Initiative Rickli Natalie (13.430) betreffend Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit der parlamentarischen Initiative wird vorgeschlagen, den Anwendungsbereich von Art. 380a StGB so zu erweitern, dass eine Staatshaftung eingeführt wird, die unabhängig von einem unerlaubten Handeln und einem Verschulden der Staatsangestellten besteht. Der Staat soll neu haften, wenn einem Täter eine Öffnung des Straf- oder Massnahmenvollzugs gewährt wurde und diese Person durch einen Rückfall einen Schaden verursacht. Ziel der neuen Regelung ist es zu verhindern, dass die Konsequenzen von gravierenden Taten, die von Wiederholungstraftätern im Rahmen einer Vollzugsöffnung begangen werden, allein von Einzelpersonen, nämlich dem Opfer und seinem Umfeld, getragen werden müssen.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt den Revisionsvorschlag der Rechtskommission des Nationalrats.

Das zuständige Gemeinwesen soll für einen Schaden haften, der entsteht, wenn eine wegen eines schweren Gewalt- oder Sexualdelikts verurteilte Person bedingt entlassen wird oder Strafvollzugslockerungen erhält und diese Person daraufhin erneut ein solches Verbrechen begeht. In der jüngsten Vergangenheit ist es zu entsprechenden Fällen in den Kantonen Aargau und Waadt gekommen. Die Fälle haben gemeinsam, dass die Täter bedingt entlassen wurden oder Strafvollzugslockerungen erhalten haben und in dieser Zeit rückfällig wurden. Verantwortlichkeitsklagen gegenüber den zuständigen Behörden blieben folgenlos.

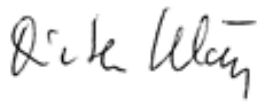
Die neue Norm betrifft nur Wiederholungstäter in der Zeit, wenn es zu einer Vollzugslockerung kommt oder wenn sie bedingt entlassen werden. Lediglich in diesen Fällen können Opfer schneller entschädigt werden. Damit wird die Staatshaftung auf rückfällige Täter beschränkt, d. h. auf Fälle, in denen der Täter erneut eine schwere Straftat begeht, welche die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität des Opfers beeinträchtigt. Ein Rückfall liegt auch nur dann vor, wenn bei der erneuten Tat wieder ein Straftatbestand derselben Kategorie erfüllt wird. Schädigungen aus anderen Handlungen sind ausgeschlossen. In diesen speziellen Fällen sind die Interessen der potentiellen Opfer höher zu gewichten als das Konzept der stufenweisen Wiedereingliederung der Straftäter.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy
Ressortleiter



Grünliberale Partei Schweiz
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates
3003 Bern

Per E-Mail an: david.steiner@bj.admin.ch

12. September 2018

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zu 13.430 Pa.Iv. Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den Erläuternden Bericht zu 13.430 Pa.Iv. Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Gemäss dem Entwurf der Kommissionsmehrheit soll der Staat haften, wenn einem Straftäter eine Öffnung des Straf- oder Massnahmenvollzugs gewährt wurde und diese Person durch einen Rückfall einen Schaden verursacht. Dabei soll es keine Rolle spielen, ob der Staat dabei widerrechtlich gehandelt hat oder ob seine Angestellten ein Verschulden trifft. Damit würde die Staatshaftung stark aus ausgeweitet, besteht doch heute eine solche Haftung nur bei lebenslänglich verwahrten Personen (Vorgabe der Verwahrungsinitiative, siehe Art. 123a Abs. 2 Satz 2 der Bundesverfassung).

Die Grünliberalen lehnen eine solche Staatshaftung ab und beantragen Nichteintreten auf die Vorlage. Es ist zu befürchten, dass wegen des Haftungsrisikos weniger Vollzugsöffnungen bewilligt würden, als sachlich gerechtfertigt wären. Damit würde aber das bewährte Konzept der stufenweisen Wiedereingliederung infrage gestellt. Wenn Täter unvorbereitet aus der Haft entlassen werden – und fast alle Täter werden irgendwann freigelassen –, erhöht das das Risiko für künftige Straftaten. Die Haftungsregelung wäre damit im Ergebnis kontraproduktiv.

Es ist auch sachlich nicht richtig, wenn die Kommissionsmehrheit behauptet, es sei das Ziel der neuen Regelung zu verhindern, „dass die Konsequenzen von gravierenden Taten, die von Wiederholungsstraftätern im Rahmen einer Vollzugsöffnung begangen werden, allein von Einzelpersonen getragen werden müssen.“ Zwar haftet primär der Täter für den Schaden, den er schuldhaft verursacht (Art. 41 Abs. 1 des Obligationenrechts). Daneben haben aber die Opfer von Gewalttaten gestützt auf das Opferhilfegesetz unter anderem Anspruch auf Beratung, Soforthilfe, Entschädigung und Genugtuung durch die Opferhilfestellen. Hinzu kommen die Leistungen der verschiedenen Sozialversicherungen, beispielsweise der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Die Opfer von Straftaten werden somit schon heute nicht alleine gelassen, und zwar unabhängig davon, ob die Straftat von einem Erst- oder Wiederholungstäter begangen wird.

Die Grünliberalen sind überzeugt, dass die Behörden im Straf- und Massnahmenvollzug ihre grosse Verantwortung wahrnehmen und Vollzugsöffnungen nur nach sorgfältiger Prüfung und Abwägung aller relevanten Aspekte anordnen. Die Grünliberalen erwarten, dass die Entscheidungsverfahren und -kriterien von den verantwortlichen Stellen fortlaufend überprüft und konsequent angepasst werden, wenn sich eine Vollzugsöffnung nachträglich als ungerechtfertigt herausstellt.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Kommissionsmitglied, Nationalrat Beat Flach, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Grossen'.

Jürg Grossen
Parteipräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ahmet Kut'.

Ahmet Kut
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion

13.9.2018

**Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Rickli Nathalie: Haftung bei bedingten
Entlassungen und Strafvollzugslockerungen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

Die BDP unterstützt diese Parlamentarische Initiative. Ziel dieser Vorlage ist es, dass Einzelpersonen nicht mehr alleine für Taten haften müssen, die von Schwerkriminellen begangen worden sind, denen eine Öffnung des Straf- oder Massnahmenvollzugs gewährt wurde. Es ist zu begrüßen, dass in diesen Fällen der Staat haften muss.

In letzter Zeit kam es leider zu Fällen in der Schweiz, bei denen Schwerkriminelle während des Hafturlaubs oder nach vorzeitiger Entlassung rückfällig geworden sind und eine schwere Straftat begingen.

Diese Parlamentarische Initiative will nun richtigerweise den Staat dafür zur Verantwortung ziehen, es soll eine sogenannte Staatshaftung eingeführt werden. Es darf nicht sein, dass Einzelpersonen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit mit der Entscheidung einer Öffnung des Straf- oder Massnahmenvollzugs zu tun hatten, alleine die Konsequenzen tragen müssen. In der Folge bedeutet dies, dass in Zukunft vor allem die Kantone haften und dem Opfer Schadenersatz leisten müssen.

Der von der Kommissionsmehrheit befürwortete Entwurf ist klar formuliert, er bezieht sich einerseits auf objektiv schwere Straftaten, die im Straftatenkatalog aufgelistet sind, und andererseits nur auf rückfällige Täter. Zudem wird die Haftung zeitlich auf den Zeitraum der Öffnung eines Straf- oder Massnahmenvollzugs beschränkt.

Die Parlamentarische Initiative ist vor allem deswegen begrüßenswert, weil er eine Form des Opferschutzes im Sinne des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten darstellt.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen



Martin Landolt
Parteipräsident BDP Schweiz



Rosmarie Quadranti
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz

Per E-Mail: david.steiner@bj.admin.ch

Bern, 14. September 2018

Vernehmlassung: 13.430 n Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zum Vorentwurf zum Geschäft 13.430 n Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Die CVP ist einverstanden, den Anwendungsbereich von Art. 380a des Strafgesetzbuches (StGB) gemäss Vorentwurf auszuweiten. Unseres Erachtens ist es eine nachvollziehbare Forderung, dass das Gemeinwesen haften soll für den Schaden, den ein Täter bei einer gewährten Öffnung des Straf- oder Massnahmenvollzugs durch einen Rückfall verursacht.

Die CVP steht jedoch weiterhin zum System der stufenweisen Wiedereingliederung von Straftätern und stellt dieses in keiner Weise infrage. Die Einführung einer Staatshaftung darf nicht dazu führen, dass am Ende einer Strafe keine Vollzugsöffnungen mehr bewilligt werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Béatrice Wertli
Generalsekretärin CVP Schweiz

Commission des affaires juridiques
3003 Berne

Par email: david.steiner@bj.admin.ch

Berne, le 10 septembre 2018/ nr
VL_Responsabilité liberté conditionnelle

13.430 n lv. pa. Rickli Natalie. Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allègement de l'exécution d'une peine
Prise de position du PLR.Les Libéraux-Radicaux

Monsieur,

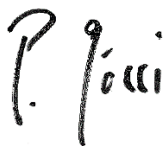
Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer dans le cadre de la consultation de l'objet mentionné ci-dessus. Vous trouverez ci-dessous notre position.

PLR.Les Libéraux-Radicaux rejette le projet de révision soumis à consultation. La proposition a de sérieuses répercussions pour les cantons et un impact clair sur les décisions de mise en liberté et du processus de resocialisation. Les membres des autorités concernées seront en permanence sous la menace d'une Epée de Damoclès. Ainsi, cela aura un impact négatif sur la profession, baissera la qualité du travail réalisé et pourrait paralyser le système de justice. Les condamnations pourraient être systématiquement plus sévères tout en ayant moins d'ouverture pour une resocialisation (pour éviter le risque de récidive). In fine, cela pourrait augmenter le risque de récidive pour les criminels relâchés à la fin de leur peine. A noter que les cas de récidives concernés sont particulièrement peu nombreux ; la très grande majorité des sorties se font sans problème. Ainsi, le PLR rejette l'introduction d'un système qui instaure une responsabilité de l'Etat indépendante d'un acte illicite et d'une faute commise par ses employés. En effet, une telle responsabilité impliquerait que l'Etat réponde d'un acte conforme au droit.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à nos arguments, nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos plus cordiales salutations.

PLR.Les Libéraux-Radicaux
La Présidente

Le Secrétaire général



Petra Gössi
Conseillère nationale



Samuel Lanz



Per E-Mail

Nationalrat

Kommission für Rechtsfragen

3001 Bern

david.steiner@bj.admin.ch

Vernehmlassung zur Parlamentarischen Initiative 13.430 Rickli Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen:

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz lehnt den vorgeschlagenen Vorentwurf dieser Parlamentarischen Initiative vollumfänglich und entschieden ab. Für die SP Schweiz liegt eines der wesentlichen Ziele des Strafvollzugs in der Resozialisierung der Täter/innen zum Wohle und Schutz der Gesellschaft als Ganzes wie auch der Täter/innen.¹ Die Grundidee dieser Parlamentarischen Initiative steht diesem Ziel jedoch im Weg: Aufgrund eines inhärenten und schwer vorhersehbaren Haftungsrisikos des Gemeinwesens würden die zuständigen Personen in Zukunft wohl weniger schrittweise Vollzugslockerungen gewähren. Dies hätte zur Konsequenz, dass Straftäter/innen zukünftig öfters unvorbereitet aus einer Freiheitsstrafe entlassen würde, was die schrittweise Wiedereingliederung in die Gesellschaft erschweren und somit die Rückfallgefahr erhöhen würde.²

¹ Siehe Legislaturziele der SP-Bundeshausfraktion 2015 bis 2019, S. 79.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 7.

Weiter erachten wir es als problematisch, wenn der Bundesgesetzgeber den Kantonen als für den Strafvollzug zuständige Gemeinwesen ein unvorhersehbares Haftungsrisiko überträgt bei der Umsetzung der bundesrechtlich vorgegebenen stufenweisen Wiedereingliederung von Straftäter/innen.³

Zudem halten wir es aus rechtspolitischen Gründen für verfehlt, im unpassenden Bereich der Entscheidungen über Strafvollzugslockerungen eine ausnahmsweise Staatshaftung für rechtmässiges Handeln einzuführen.⁴

Und nicht zuletzt lehnt die SP Schweiz diese Vorlage auch mit Blick auf die sehr knappen Abstimmungsergebnisse in den zuständigen Kommissionen für Rechtsfragen von National- und Ständerat⁵ sowie der klar ablehnenden Haltung der KKJPD⁶ ab.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Präsident



Claudio Marti
Politischer Fachsekretär

³ Siehe Erläuternder Bericht, S. 6.

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 7.

⁵ Erläuternder Bericht, S. 3.

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 6.

Steiner David BJ

De: Henri Bernhard <Bernhard@svp.ch>
Envoyé: mardi, 11 septembre 2018 12:51
À: Steiner David BJ
Objet: Verzicht auf eine Stellungnahme: 13.430 n Rickli Natalie. Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Namens der SVP darf ich Ihnen in rubrizierter Angelegenheit Kenntnis darüber geben, dass auf eine Vernehmlassungsantwort verzichtet wird. Die Partei wird sich anlässlich der Detailberatung vertieft eingeben.

Freundliche Grüsse

Generalsekretariat der SVP Schweiz

Henri Bernhard
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Abstimmung vom 25. November:

JA zur direkten Demokratie – JA zur Selbstbestimmung

Schreiben Sie jetzt Ihr Testimonial auf www.selbstbestimmungsinitiative.ch



Generalsekretariat
Postfach
3001 Bern
Telefon: 031 300 58 58
Fax: 031 300 58 59
name@svp.ch

www.svp.ch

Sofort informiert?
Abonnieren Sie den
[gratis Newsletter](#) der
SVP Schweiz

