



18.048

**Überstellung  
verurteilter Personen.  
Änderung  
des Zusatzprotokolles****Transfèrement  
des personnes condamnées.  
Amendement  
au Protocole additionnel***Erstrat – Premier Conseil*

## CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 04.03.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 04.06.19 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

**La présidente** (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Saluto la consigliera federale Karin Keller-Sutter che viene per la prima volta in questa veste nella nostra sala.

**Mazzone** Lisa (G, GE), pour la commission: C'est à l'unanimité que la commission, qui s'est réunie les 25 et 26 octobre derniers, vous propose d'accepter l'arrêté fédéral relatif à l'approbation du Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées. A l'intitulé un peu barbare, cette convention vise à éviter que des personnes condamnées restent impunies, en corrigeant des lacunes constatées et en améliorant la coopération internationale, ceci après avoir éprouvé dans la pratique cette convention et son protocole additionnel pendant plusieurs années.

C'est un objectif prioritaire de notre politique pénale qui est mis en oeuvre, à savoir éviter qu'une personne condamnée en Suisse à une peine privative de liberté puisse s'y soustraire en retournant dans son pays d'origine, et ceci peu importe la manière dont elle le fait, sachant qu'elle ne pourra pas être extradée vers l'Etat de condamnation. C'est aussi un objectif qui vise à garantir une bonne resocialisation.

Rappelons que la convention vise avant tout à permettre aux condamnés étrangers privés de liberté, qui le souhaitent et sous certaines conditions, de retourner dans leur pays d'origine pour y purger la peine qui a été prononcée dans un Etat partie à la convention. Le protocole additionnel, lui, prévoit, dans certains cas, la délégation de l'exécution de la peine au pays d'origine, y compris sans le consentement de la personne condamnée.

Ces situations sont possibles, d'une part, lorsque la personne condamnée se réfugie dans son pays d'origine pour se soustraire à l'exécution de la peine et, d'autre part, lorsqu'elle aurait de toute façon dû quitter le pays de condamnation après avoir purgé sa peine, avec pour conséquence des mesures de resocialisation qui ne porteront pas leurs fruits puisque la réinsertion n'aura pas lieu dans le même pays.

Cette convention et son protocole additionnel sont entrés en vigueur en Suisse respectivement en 1988 et en 2004 et permettent de déléguer l'exécution d'une peine privative de liberté prononcée dans un Etat contractant à l'Etat de nationalité de la personne condamnée, y compris si celle-ci n'y consent pas. Le projet qui nous occupe aujourd'hui étend cette possibilité lorsque la personne concernée, en sachant qu'elle fait l'objet de poursuites pénales ou d'une condamnation prononcée, se rend légalement dans son pays d'origine pour ne pas exécuter sa peine dans le pays de condamnation, alors que jusqu'à présent cette possibilité était réservée aux cas de fuite.

Soulignons que l'objectif de cette convention est également de garantir une meilleure réinsertion. Il faut donc que le pays dans lequel la peine est purgée soit aussi celui dans lequel s'effectuera la resocialisation. Ainsi la personne condamnée peut également être transférée dans son pays d'origine sans son consentement, dans le cas où elle devrait de toute façon quitter l'Etat de condamnation après avoir purgé sa peine en raison d'une décision de renvoi, d'expulsion ou d'expulsion pénale.



Jusqu'à présent, pour que cela puisse avoir lieu, il fallait que le renvoi ou l'expulsion pénale soit la conséquence de la condamnation pour que la personne condamnée soit transférée dans son pays d'origine sans son consentement. Ce lien de causalité disparaît avec le protocole d'amendement, et ceci au profit de la resocialisation.

Pour garantir le droit des personnes condamnées, il faut toujours recueillir leur avis – cela fait partie de l'examen de la procédure de transfèrement. Dans le protocole d'amendement, le fait que la personne condamnée refuse de se prononcer sur son transfèrement n'empêchera plus ce dernier. C'est une clarification qui est nécessaire. Enfin, de nouveaux délais sont introduits.

Il faut mentionner que la Suisse s'est fortement investie pour l'adoption de cet amendement et pour combler les lacunes constatées en pratique, ce dont nous nous réjouissons.

L'entrée en vigueur du protocole d'amendement devrait normalement intervenir de manière définitive une fois que toutes les parties signataires du protocole additionnel l'auront ratifié. Pour accélérer le processus, il est aussi possible pour un Etat de déclarer au moment où il le souhaite qu'il applique ces nouvelles dispositions à titre provisoire – comme l'article 5 le prévoit. Le Conseil fédéral a choisi cette option et fera une déclaration dans ce sens dès la ratification du protocole d'amendement, comme indiqué dans le message.

Précisons encore que l'application de ce protocole d'amendement ne nécessite aucune adaptation du droit suisse.

C'est pour toutes ces raisons que je vous invite à suivre la Commission des affaires juridiques, qui a pris sa décision à l'unanimité, et à accepter l'arrêté fédéral relatif à l'approbation du Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées.

**Vogler Karl (C, OW)**, für die Kommission: Kurz zur Ausgangslage bei diesem Bundesbeschluss: Im Bereich der Überstellung verurteilter Personen in ihren Heimatstaat zur Verbüßung der Freiheitsstrafe beziehungsweise zur stellvertretenden Strafvollstreckung durch diesen Staat hat die Schweiz das Europaratsübereinkommen vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen, also dieses Überstellungsübereinkommen, und das Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997 ratifiziert. Diese sind für die Schweiz seit dem 1. Mai 1988 beziehungsweise dem 1. Oktober 2004 in Kraft.

Während es das Überstellungsübereinkommen ausländischen Strafgefangenen unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht, auf ihren Wunsch hin für die Verbüßung einer in einem anderen Vertragsstaat ausgesprochenen Freiheitsstrafe in ihren Heimatstaat zurückzukehren, sieht das Zusatzprotokoll in gewissen Fällen die stellvertretende Strafvollstreckung durch den Heimatstaat auch gegen den Willen der betroffenen Person vor. Eine solche Strafvollstreckung ist möglich, wenn sich die verurteilte Person dem Strafvollzug im Staat, der das Urteil gefällt hat, durch Flucht in ihren Heimatstaat entzieht und wenn sie den Urteilsstaat nach fertig verbüßter Freiheitsstrafe aufgrund einer Landesverweisung oder einer Aus- oder Wegweisung ohnehin verlassen müsste.

Im Jahr 2013 führte der Sachverständigenausschuss des Europarates für die Anwendung europäischer Übereinkommen auf dem Gebiet des Strafrechts bei den Vertragsparteien des Überstellungsübereinkommens und des Zusatzprotokolls eine Umfrage bezüglich Wirksamkeit dieser Instrumente durch. Diese zeigte bezüglich des Zusatzprotokolls gewisse Mängel. Diese Mängel sollen mit dem Protokoll vom 22. November 2017 zum Zusatzprotokoll, welches die Basis des vorliegenden Bundesbeschlusses bildet, behoben werden.

Wie sich in der Praxis gezeigt hat, kann es nämlich auch in weiteren Fällen gerechtfertigt sein, dass der Heimatstaat der verurteilten Person stellvertretend für den Urteilsstaat die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe übernimmt. Neu soll eine verurteilte Person unabhängig davon, wie sie in den Heimatstaat gelangt ist, dort ihre Strafe verbüßen können. Die

#### AB 2019 N 3 / BO 2019 N 3

stellvertretende Strafvollstreckung soll also künftig nicht nur möglich sein, wenn die verurteilte Person in ihren Heimatstaat flieht, sondern auch, wenn eine von einer Strafuntersuchung betroffene oder eine bereits verurteilte Person zwar in Kenntnis davon, aber auf grundsätzlich legalem Weg in den Heimatstaat zurückkehrt. Damit soll vermieden werden, dass eine strafbare Handlung straflos bleibt, weil der Heimatstaat seine eigenen Staatsbürger nicht an einen anderen Staat ausliefert.

Das Änderungsprotokoll behebt zudem weitere Mängel, die das Funktionieren und die Wirksamkeit des Instrumentariums in der Praxis beeinträchtigen. So stellt es etwa klar, dass eine Überstellung nicht daran scheitern soll, dass sich die betroffene Person weigert, eine Stellungnahme zur Überstellung abzugeben: Eine solche soll nicht mehr durch die Verweigerungshaltung der betroffenen Person verhindert werden. Gleichzeitig werden neue Fristen eingeführt und bestehende Fristen verkürzt.



Das besagte Änderungsprotokoll ist mit dem Schweizer Recht vereinbar. Es kann direkt angewandt werden. Anpassungen im Landesrecht sind nicht erforderlich. Das Änderungsprotokoll hat auf Ebene Bund weder finanzielle noch personelle Auswirkungen; das gilt ebenfalls für die Kantone und die Gemeinden.

Ihre Kommission hat den Bundesbeschluss an ihrer Sitzung vom 26. Oktober 2018 beraten. Für die Kommission ist es wichtig, dass bestehende Instrumente bei Bedarf weiterentwickelt und damit deren Durchsetzung in der Praxis verbessert wird. Die Kommission hat ohne Gegenstimme Eintreten beschlossen, dem Entwurf des Bundesrates ohne Änderungen zugestimmt und diesem in der Gesamtabstimmung ebenfalls einstimmig zugestimmt.

Entsprechend beantrage ich Ihnen namens der einstimmigen Kommission, den Bundesbeschluss zu genehmigen.

**Keller-Sutter** Karin, consigliera federale: Gentile presidente del Consiglio nazionale, ho il piacere di iniziare questa sessione come consigliera federale qui nel Consiglio nazionale.

Mit dem Änderungsprotokoll, um dessen Genehmigung Sie der Bundesrat ersucht, soll das Instrumentarium auf dem Gebiet der stellvertretenden Strafvollstreckung beziehungsweise der Überstellung von verurteilten Personen verbessert und die Durchschlagskraft erhöht werden. Die Vertragsparteien der betreffenden Instrumente haben über die Jahre hinweg nämlich gewisse Mängel festgestellt, welche die Anwendung in der Praxis erschweren. Die Berichterstatterin und der Berichterstatter haben darauf hingewiesen.

Konkret geht es um Verbesserungen des Zusatzprotokolls zum Überstellungsübereinkommen des Europarates, das für die Schweiz seit 2004 in Kraft ist. Das Zusatzprotokoll führt dazu, dass Personen, die in einem Staat zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden sind, die Strafe in ganz bestimmten Fällen auch gegen ihren Willen in ihrem Heimatstaat verbüssen müssen; dies unter anderem, wenn die betroffene Person in ihren Heimatstaat geflüchtet ist, bevor sie ihre Strafe im Urteilsstaat fertig verbüsst hat, und vom Heimatstaat nicht ausgeliefert wird.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass es in weiteren Fällen gerechtfertigt sein kann, dass der Heimatstaat der verurteilten Person stellvertretend für den Urteilsstaat die Vollstreckung einer ausgesprochenen Freiheitsstrafe übernimmt. Das Änderungsprotokoll schafft die staatsvertragliche Grundlage dafür.

Neu soll es möglich sein, dass eine verurteilte Person unabhängig davon, wie sie vom Urteils- in den Heimatstaat gelangt ist, ihre Strafe in ihrem Heimatstaat verbüsst; dies etwa auch dann, wenn sie grundsätzlich legal in ihren Heimatstaat zurückgekehrt ist, zum Beispiel, weil sie den Urteilsstaat vor ihrer Verurteilung verlassen hat. Dadurch, dass der Urteils- den Heimatstaat, sobald das Urteil in Rechtskraft erwachsen ist, ersuchen kann, die ausgesprochene Strafe stellvertretend für ihn zu vollstrecken, soll verhindert werden, dass eine strafbare Handlung straflos bleibt. Dieses Risiko besteht nämlich, wenn der Heimatstaat seine eigenen Staatsangehörigen, wie auch die Schweiz das macht, nicht ausliefert.

Das Änderungsprotokoll behebt weitere Mängel, die das Funktionieren und die Wirksamkeit des Instrumentariums in der Praxis beeinträchtigen, beispielsweise wurden die Fristen gestrafft. Dies geschieht aber nicht auf Kosten der Verfahrensrechte. Das rechtliche Gehör bleibt selbstverständlich gewahrt.

Die Schweiz hat sich unter anderem auch im Europarat stark dafür eingesetzt, dass bestehende Instrumente gezielt weiterentwickelt und modernisiert werden. Entsprechend war sie an der Ausarbeitung des vorliegenden Protokolls massgeblich beteiligt. Die Sprecher haben es gesagt: Ihre Kommission für Rechtsfragen hat dem Protokoll am 26. Oktober 2018 einstimmig zugestimmt.

Gestützt auf diese Ausführungen bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Bundesbeschluss zu genehmigen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Bundesbeschluss über die Genehmigung des Protokolls zur Änderung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen**

**Arrêté fédéral relatif à l'approbation du Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la**



## **Convention sur le transfèrement des personnes condamnées**

*Detailberatung – Discussion par article*

### **Titel und Ingress, Art. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

### **Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 18.048/18160)

Für Annahme des Entwurfes ... 171 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)