



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Zusammenfassung der Studie

Nelson-Mandela-Regeln

Das Regelwerk der UNO für die Behandlung von Gefangenen und seine Bedeutung für die Schweiz

Originaltitel: Nelson-Mandela-Regeln. Die Mindestgrundsätze der UNO für die Behandlung von Gefangenen und ihre Bedeutung für die Schweiz.

Originalsprache: Deutsch

Autoren und Autorin: Jörg Künzli, Alexandra Büchler und Florian Weber

Erscheinungsdatum: 17. Juni 2020

Umfang: 90 Seiten

Abrufbar: skmr.ch > Publikationen > Studien und Gutachten

Diese Zusammenfassung erscheint in identischer Form in der Studie.

In der Schweiz dominiert die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) die öffentliche Diskussion über menschenrechtliche Vorgaben, während das Menschenrechtssystem der UNO und namentlich die beiden UNO-Menschenrechtspakte ein Schattendasein fristen. Dieses Verhältnis zwischen regionalen und universellen Menschenrechtsvorgaben lässt sich auch im Bereich der den Freiheitsentzug beschlagenden Instrumente beobachten: Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (European Prison Rules, EPR) werden in der schweizerischen Haftpraxis oft beachtet und sind mittlerweile als Leitlinien zur Umsetzung der menschenrechtlichen Vorgaben während des Freiheitsentzugs breit akzeptiert. Dagegen scheint ihr universelles Pendant – die Nelson-Mandela-Regeln (NMR) und ihre Vorgänger – in der Schweiz auch in Fachkreisen oft unbekannt zu sein. Die NMR haben daher keinen oder höchstens einen marginalen Einfluss auf die Schweizer Haftrealität. Dabei wären die NMR sowohl bezüglich ihres Geltungsbereichs als auch inhaltlich für die Schweiz relevant. So haben die NMR einen breiteren Anwendungsbereich als die EPR, und sie verbriefen – für ein universell geltendes Instrument erstaunlich – inhaltliche Forderungen, die teilweise weitergehen als diejenigen ihres europäischen Gegenübers. Die vorliegende Studie will einen Beitrag dazu leisten, diese aus menschenrechtlicher Warte unbefriedigende Situation zu ändern, indem sie das Potenzial der 2015 revidierten NMR zur Implementierung menschenrechtlicher Vorgaben im Freiheitsentzug evaluiert.

Rechtsnatur und Geltungsbereich der NMR

Nach einer kurzen Darstellung der Entstehungsgeschichte dieses Instruments prüft die Studie die *Rechtsnatur* der NMR und ihre Einordnung in die normative Menschenrechtslandschaft. Sie gelangt zum Schluss, dass die NMR die gleiche normative Kraft besitzen wie die EPR: Sie begründen als Soft-Law-Instrument zwar keine eigenständigen völkerrechtlichen Verpflichtungen; die Staaten sind aber gehalten, die darin verankerten Prinzipien zu prüfen und nur mit Begründung von ihnen abzuweichen. Konkretisieren Regeln der NMR, wie dies oft der Fall ist, vertragliche Vorgaben und dienen sie mithin als Hilfe zur Übersetzung der oft abstrakt formulierten verbindlichen Menschenrechte in die Haftpraxis, kommt ihnen kraft primärer vertraglicher Rechtsquelle volle normative Geltung zu.

Hingegen ist der *materielle Geltungsbereich* der NMR breiter als derjenige der EPR. Ihre allgemeinen Vorgaben gelten nämlich grundsätzlich für «alle Kategorien von Gefangenen, ob Straf- oder Zivilgefangene, Untersuchungsgefangene oder Verurteilte». Daneben finden sich in diesem Normtext aber auch spezifische Garantien für einzelne Kategorien von Inhaftierten, so namentlich für Straf- und Untersuchungsgefangene. Eine weitere Regel verdeutlicht schliesslich, dass die NMR auch für Personen gelten, die «ohne Beschuldigung festgenommen oder in Haft gehalten werden», dies aber nur, «soweit ihre Anwendung für diese besondere Gruppe inhaftierter Personen günstig ist». Mit anderen Worten können sich in der Schweiz auch Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft auf diese Regeln berufen, soweit dies für sie vorteilhaft erscheint.

Neuerungen und Problembereiche

Das Herzstück vorliegender Studie ist ein Überblick über die inhaltlichen Vorgaben der NMR und ihre Bedeutung für die Schweizer Haftrealität. Im Rahmen der Studie war es nicht möglich, alle Regeln vollständig zu kommentieren und ihre Bedeutung für die Schweiz zu analysieren. Daher wurde eine Auswahl getroffen. Der Fokus liegt auf den im Jahr 2015 eingefügten Neuerungen. Zudem werden in pragmatischer Weise einzelne Bestimmungen diskutiert, deren Implementierung in der Schweiz teilweise mit Schwierigkeiten verbunden ist.

Nach einer Darstellung der den NMR zugrundeliegenden allgemeinen Prinzipien wendet die Studie ihr Augenmerk daher konkret auf die Bereiche Gesundheit, Einzelhaft, Aussenkontakte, Gefangene mit psychischen Erkrankungen und auf Untersuchungsgefangene. Nachfolgend werden einige zentrale Erkenntnisse der Studie aufgeführt.

Gesundheit im Freiheitsentzug

Besonders deutlich regeln die NMR seit 2015 den Themenkomplex der *Gesundheit* im Freiheitsentzug. Als fundamental erweist sich dabei namentlich Regel 24, die in den geltenden EPR kein Pendant kennt. Demnach sollen «Gefangene [...] den gleichen Standard der Gesundheitsversorgung erhalten, der in der Gesellschaft verfügbar ist, und [...] kostenfrei und ohne Diskriminierung aufgrund ihrer Rechtsstellung Zugang zu den notwendigen Gesundheitsdiensten haben». Damit verknüpft diese Norm das sog. Äquivalenzprinzip mit demjenigen der Kostenfreiheit medizinischer Behandlungen. Damit dieser Forderung auch in der Alltagspraxis Genüge getan

werden kann, wird eine enge Kooperation zwischen den Gesundheitsdiensten der Haftinstitutionen und dem allgemeinen öffentlichen Gesundheitswesen verlangt und die Beachtung der Behandlungskontinuität eingefordert. Die Studie gelangt unter anderem zum Befund, dass in vielen Kantonen namentlich – aber nicht nur – gegenüber Inhaftierten, die der Krankenversicherungspflicht nicht unterliegen, dieser staatlichen Verantwortung nicht nachgekommen wird.

Einzelhaft

Eine Pionierleistung stellen die Regeln der NMR zur *Einzelhaft* dar. Diese wird als «Absonderung eines Gefangenen für mindestens 22 Stunden pro Tag ohne wirklichen zwischenmenschlichen Kontakt» definiert. Darunter fällt in der Schweiz einerseits die gesetzlich umschriebene Einzelhaft im Sinne von Art. 78 StGB, die bei Antritt der Strafe, zum Schutz von Dritten oder als Disziplinarsanktion angewendet werden kann. Andererseits ist auch die Untersuchungshaft in vielen Kantonen faktisch wie eine Einzelhaft ausgestaltet, mit 23-stündigem Zelleneinschluss und nur einer Stunde Hofgang, auch wenn keine Kollusionsgefahr besteht. Dies erscheint bereits angesichts des Umstandes problematisch, dass die Einzelhaft einzig als *ultima ratio* und unter strikter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls als zulässig erklärt wird. Materiell bedeutsam wird diese Definition durch ihre Verknüpfung mit den Verboten der sogenannten unausgesetzten Einzelhaft, also einer Einzelhaft von unbestimmter Dauer, und der Langzeit-Einzelhaft, d.h. einer Einzelhaft von über 15 Tagen. Beide Formen der Einzelhaft gelten als unmenschliche und erniedrigende Behandlung und sind daher ausnahmslos verboten.

Wenn die Schweiz mit ihrer Haftpraxis nicht gegen dieses völkerrechtliche Verbot verstossen will, muss sie die Einzelhaft im Rahmen der Hochsicherheitshaft und der «traditionellen» Untersuchungshaft neu regeln. Entweder muss die Einzelhaft nach zwei Wochen enden, oder die betroffenen Personen müssen auf andere Weise die Möglichkeit erhalten, mehr als zwei Stunden täglich soziale Kontakte zu pflegen. Ebenso im Widerspruch mit den NMR stehen damit kantonale Erlasse, die weiterhin Arreststrafen mit einer Dauer über 15 Tage erlauben.

Aussenkontakte

Keine Neuerung anlässlich der Revision der NMR im Jahr 2015 erfuhren die Regeln zu den *Aussenkontakten*. Sie sind im schweizerischen Kontext dennoch wichtig: Deutlicher als die entsprechenden Regeln der EPR sprechen sie aus, dass die verschiedenen Mittel der Fernkommunikation erstens keine Alternative zu Besuchen darstellen und zweitens Inhaftierten sämtliche Mittel der Fernkommunikation zur Verfügung zu stellen sind, «soweit» diese «vorhanden» sind. «Soweit vorhanden» bedeutet, dass die Verwendung jener Kommunikationsmittel zu ermöglichen ist, die im jeweiligen Staat gängig und in den betroffenen Einrichtungen verfügbar sind. Diese Vorgabe ist in der Schweizer Haftpraxis kaum erfüllt, kommen doch Inhaftierte während des Strafvollzugs meist einzig in den Genuss der klassischen (Audio-)Telefonie, die zudem oft zeitlich eng beschränkt ist. Während der Untersuchungshaft sehen die relevanten Vorgaben gar oft ein Verbot jeglicher Fernkommunikation vor. Internetbasierte Kommunikationsformen sind in der Schweiz – soweit ersichtlich – einzig in wenigen Institutionen, in welchen ausschliesslich Administrativhaft vollzogen wird, zugänglich. Diese Sachlage ist aus menschenrechtlicher Sicht problematisch, zumal gewisse Kommunikationsformen wie

beispielsweise Videotelefonie oder Email nicht nur kostengünstig sind, sondern auch angemessen überwacht werden können. Zumindest für Inhaftierte mit Kindern oder solchen mit Angehörigen im Ausland sollten daher diese Kommunikationskanäle vermehrt zugänglich gemacht werden.

Inhaftierte mit psychischen Problemen

Personen, die für schuldunfähig befunden wurden oder bei denen später schwere *psychische Behinderungen und/oder Erkrankungen* diagnostiziert wurden und deren Zustand durch einen Verbleib in der Vollzugsanstalt verschlimmert würde, dürfen gemäss den NMR nicht in Vollzugsanstalten untergebracht werden. Andere Gefangene mit psychischen Behinderungen und/oder Erkrankungen können hingegen allenfalls in spezialisierten Einrichtungen unter der Aufsicht anerkannter Gesundheitsfachkräfte beobachtet und behandelt werden. Das schweizerische Recht ist an sich hinreichend flexibel ausgestaltet, um für diese Personen eine Unterbringung in Übereinstimmung mit den Standards der NMR sicherzustellen. Die Handhabung dieser gesetzlichen Grundlagen erweist sich in der Praxis jedoch als unzureichend, namentlich, weil nicht genügend geeignete Unterbringungsplätze zur Verfügung stehen. Fehlende Infrastruktur und andere strukturelle Defizite vermögen indes Verstösse gegen menschenrechtliche Normen nicht zu rechtfertigen. Insofern sind vor dem Hintergrund der Vorgaben der NMR – aber auch mit Blick auf andere völkerrechtliche Standards – verstärkte Bemühungen angezeigt, um einen adäquateren Umgang mit psychischen Beeinträchtigungen im Freiheitsentzug sicherzustellen.

Untersuchungshaft

Auch die Regeln zu *Untersuchungsgefangenen* wurden 2015 nicht revidiert. Sie sind indessen für den schweizerischen Kontext bedeutsam, weil sie die Tragweite der Unschuldsvermutung, die für alle Untersuchungsgefangenen gilt, hervorheben. Diese Vermutung ist nicht nur ein fundamentaler Grundsatz der Strafprozessordnung, sondern ihr muss auch Einfluss auf die Haftmodalitäten der Untersuchungshaft zukommen. In diesem Sinn stipulieren die NMR, dass Untersuchungsgefangene im Vergleich zu verurteilten Inhaftierten «die Vorteile eines besonderen Vollzugs zu geniessen» haben. Mit anderen Worten ist die Untersuchungshaft liberaler auszugestalten als der Strafvollzug; dies zumindest dann, wenn dadurch der Haftzweck nicht vereitelt wird. Die Schweizer Haftrealität steht dazu in klarem Widerspruch, wird doch in vielen Kantonen immer noch, die Untersuchungshaft als Einzelhaft mit 23 Stunden Zellaufenthalt und einem einstündigen Hofgang vollzogen, und zwar unabhängig vom Haftgrund.

In diesem Sinne stellen die NMR ein weiteres Argument für die Notwendigkeit dar, dass sich alle Kantone den Bemühungen gewisser Kantone anschliessen, mittels Einführung sogenannter Mehrphasenmodelle die Haftbedingungen in der Untersuchungshaft menschenrechtskonformer auszugestalten.