

#prison-info

Das Magazin zum Straf- und Massnahmenvollzug 1/2020

Europäische Strafvollzugs- grundsätze 4 – 30

Coronavirus: erste Bilanz
32

Bücher hinter Gittern
39



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Justiz BJ



Folco Galli,
Redaktor #prison-info

Um einen **menschenrechtskonformen Freiheitsentzug** sicherzustellen, hat der Europarat bereits **1973** Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen verabschiedet. Infolge der gesellschaftlichen Entwicklung und der veränderten Vorstellungen über die Behandlung der Gefangenen wurden diese konkreten Vorgaben schon bald ein erstes Mal überarbeitet und **1987** durch die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze abgelöst. Anders als es der etwas missverständliche deutsche Titel nahelegen scheint, gelten diese Grundsätze nicht nur für Personen im Strafvollzug, sondern namentlich auch für Personen im Massnahmenvollzug, in Untersuchungs- oder Ausschaffungshaft.

Die Verabschiedung der Europäischen Anti-Folter-Konvention und die in der Folge vom Anti-Folter-Ausschuss (CPT) entwickelten Standards, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), verschiedene einschlägige Empfehlungen des Europarates und der Beitritt neuer Staaten zum Europarat führten dazu, dass diese Grundsätze ein weiteres Mal vollständig überarbeitet wurden. In der neuen Fassung von **2006** wurde auch explizit der **Dauerauftrag** verankert, dass – angesichts der sich ständig wandelnden Erkenntnisse über die besten Vollzugspraktiken – die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze regelmässig zu aktualisieren sind.

In Erfüllung dieses Auftrags haben die zuständigen Gremien des Europarates in den vergangenen Jahren die Grundsätze und den einschlägigen Kommentar durch **punktuellen Änderungen** weiter angepasst. Die neue Fassung, die voraussichtlich im November vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedet werden wird, widerspiegelt die jüngsten internationalen Standards, die vom EGMR, vom CPT, von internationalen Normen und der Forschung gesetzt worden sind. Aufschlussreich ist namentlich, wie sich die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze und ihr universelles Pendant, die Nelson-Mandela-Regeln der UNO, durch ihre dynamische Weiterentwicklung gegenseitig befruchten. Beiden Instrumenten ist gemein, dass sie sich als **Übersetzungshilfe für die Praxis** verstehen: Sie legen dar, wie die abstrakten menschenrechtlichen Vorgaben im Vollzugsalltag konkret umzusetzen sind.

Gerade in **Krisenzeiten** erweisen sich solche Instrumente als besonders bedeutsam. Heute bieten insbesondere die Grundsätze und Regeln zur Gesundheitsversorgung den Vollzugsbehörden eine Orientierungshilfe, um der Corona-Pandemie unter voller Respektierung der Grundrechte und Grundfreiheiten wirksam zu begegnen. In einem Interview zieht KKJPD-Präsident Urs Hofmann eine erste Bilanz darüber, wie die Schweizer Vollzugsbehörden diese Herausforderung bisher gemeistert haben.

Online-Version:



Inhalt

Fokus: Europäische Strafvollzugsgrundsätze

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sind mit einer punktuellen Überarbeitung an die gesellschaftliche Entwicklung angepasst worden. Am meisten zu diskutieren gaben in den Gremien des Europarates die neuen Bestimmungen zur Einzelhaft.

- 4 Richtwerte für einen zeitgemässen und humanen Justizvollzug
- 8 Ein fein abgestimmtes Zusammenspiel
- 11 Ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung der Normen
- 17 122 Regeln zum Umgang mit Inhaftierten Menschen
- 22 Zu wenig Platz für Frauen
- 26 Alle Interventionen sollen dem Wohl der Jugendlichen dienen
- 31 Fünf Fragen an Ines Follador
- 32 «Erfreulicherweise ist es gelungen, das Virus aus den Anstalten weitgehend fernzuhalten»
- 36 Ersatzfreiheitsstrafen: Ein Massengeschäft mit hohen Fallzahlen und relativ wenigen Hafttagen
- 39 Die Bildung, eine sinnvolle Freizeitgestaltung und die Resozialisierung fördern
- 43 Gefangene sollen als Menschen sterben können
- 45 Die Gesellschaft besser vor gefährlichen Straftätern schützen
- 46 Sicherheitshaft teilweise ohne gesetzliche Grundlage
- 48 Untersuchungshaft wegen Wiederholungsgefahr bei Vermögensdelikten
- 49 Kurzinformationen
- 50 Veranstaltungen
- 51 Neuerscheinungen

Carte blanche

Die Vereinigung Chryzolid hat in den letzten 15 Jahren mehr als 37 Projekte in 30 Ländern lanciert. Ihr programmatischer Name steht für die Umwandlung der Puppe in einen Schmetterling beziehungsweise der inhaftierten Person in eine Person, die wieder in der Zivilgesellschaft eingegliedert ist.

- 52 Von der Puppe zum Schmetterling



Foto: Peter Schulthess (2020)



Foto: © Chryzolid

Richtwerte für einen zeitgemässen und humanen Justizvollzug



Dominik Lehner, Präsident der Konkordatlichen Fachkommission der Nordwest- und Innerschweiz zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern, gehört seit 2014 dem Rat für strafrechtliche Zusammenarbeit (Conseil de coopération pénologique PC-CP) an. Von 2018 bis 2019 präsidierte er dieses Expertengremium des Europarates.

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sind an die gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst worden

Der Europarat hat die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze mit einer punktuellen Überarbeitung an die gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst. Dominik Lehner, der als Präsident des Rates für strafrechtliche Zusammenarbeit (Conseil de coopération pénologique PC-CP) intensiv an der Überarbeitung mitgewirkt hat, erläutert die Gründe und Ziele und gibt einen Einblick in die Werkstatt der verantwortlichen Gremien.

#prison-info: Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sind von 2003 bis 2006 völlig überarbeitet worden. Weshalb war eine neue Überarbeitung erforderlich?

Dominik Lehner: Der europäische Justizvollzug befindet sich im Wandel. Viele extramurale Veränderungen in der Gesellschaft müssen intramural nachvollzogen werden. Die Zunahme der Migration hat grosse Auswirkungen auf die Gefängnisse. Die Kommunikation und der Umgang mit ausländischen Gefangenen spielt eine enorme Rolle in den Gefängnissen. Auch die Genderdiskussion muss für die Gefängnisse geführt werden. Frauen sind zwar nicht per se verletzlicher als Männer, aber sie sind auch nicht einfach «andere Männer». Sie bilden eine klare Minorität in einem Gefängnisssystem, das von Männern für Männer gebaut wurde. Frauen haben jedoch andere Bedürfnisse als Männer und darauf muss der Justizvollzug Rücksicht nehmen. Tut er es nicht, besteht nicht nur die Gefahr, dass man Grundrechte verletzt, es droht auch, dass man die gesetzten Resozialisierungsziele viel schlechter erreicht. Schliesslich kommt einer korrekten lückenlosen Falldokumentation heute eine grosse Bedeutung zu. Von einem modernen Justizvollzug muss verlangt werden, dass jederzeit Ort und Art der Unterbringung und der Behandlung eines Gefangenen dokumentiert und überprüfbar sind.

Diese Veränderungen in der Gesellschaft sind allerdings nicht jüngeren Datums...

Andere bedeutende supranationale Regelwerke, wie zum Beispiel jene der UNO, haben tatsächlich die neueren Entwicklungen schneller aufgenommen. Dazu zählen insbesondere die Nelson-Mandela-Regeln, die Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen, und die Bangkok-Regeln, welche die Grundsätze für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige festlegen. Zwar gibt es auch spezifische Empfehlungen des Europarates, zum Beispiel zu Ausländern im Vollzug, aber die allgemeinen Europäischen Strafvollzugsgrundsätze selbst hinken den Regelwerken der UNO in diesen Fragen hinterher und drohen dadurch an Bedeutung zu verlieren. Das gilt es zu vermeiden.

Die punktuelle Überarbeitung hat rund vier Jahre gedauert. Wer war daran beteiligt und weshalb hat es so lange gedauert?

Hätte der Europarat tatsächlich nur an den Stand anderer Regelwerke anknüpfen wollen, wäre das schneller gegangen. Es ging aber vielmehr darum, die einzelnen Anpassungen im Licht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und im Licht der Standards des Europäischen Ausschusses gegen Folter und unmenschliche Behandlung des Europarates (CPT) vorzunehmen. Damit haben die Anpassungen einen eigenen menschenrechtsgeprägten Europarats-Werte-Stempel erhalten, der vereinzelt sogar über die Regelwerke der UNO hinausgeht. Und genau das

«Viele extramurale Veränderungen in der Gesellschaft müssen intramural nachvollzogen werden»



Die Gremien des Europarates diskutierten die Frage der Einzelhaft (Bild: Gefängnis La Croisée VD) äusserst kontrovers und konnten sich nicht auf eine maximal zulässige Dauer einigen. Sie verzichteten auf die vorgeschlagene Beschränkung auf 14 Tage und legten stattdessen fest, dass die Dauer vom nationalen Gesetzgeber festgelegt werden muss.

Foto: Peter Schulthess (2016)

führte später teilweise zu heftigen Diskussionen. Noch nie sind schon bei den Sitzungen des PC-CP nebst wissenschaftlichen Beratern auch Vertreter des EGMR und des CPT so stark in die Diskussionen miteinbezogen worden.

Welches sind die wichtigsten Anpassungen?

Es gibt viele kleinere Anpassungen, die nur im Kommentar Niederschlag finden, wie zum Beispiel die Bezugnahme auf CPT-Standards für die Bedingungen eines Gefangenentransports, wonach einem Gefangenen auf einem Einzeltransport mindestens 0,6 Quadratmeter und bei einem Gruppentransport

mindestens 0,4 Quadratmeter zur Verfügung stehen müssen. Zuvor hatte der Gerichtshof mehrfach klare Verletzungen der Rechte von Gefangenen beim Transport festgestellt. Generell wird jedoch vermieden, solche Zahlenangaben in die Bestimmungen selbst aufzunehmen, und zwar aus zwei Gründen: Einerseits müssten sie dann auch in einem formellen Verfahren wieder überprüft und angepasst werden. Andererseits sollen sie bloss Richtwerte für einen zeitgemässen und humanen Justizvollzug bilden. Sie appellieren primär an die Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten und streben nicht eine vereinheitlichte, europäische Rechtsgrundlage an.

«Die Anpassungen haben einen eigenen menschenrechtsgeprägten Europarats-Werte-Stempel erhalten»

«Ausländische Gefangene dürfen nicht generell von der bedingten Entlassung ausgeschlossen werden»

Sie haben die Auswirkungen der Migration auf die Gefängnisse angesprochen. Was bringen die Anpassungen der Strafvollzugsgrundsätze den ausländischen Gefangenen?

Für ausländische Gefangene ist es sicher von grosser Bedeutung, dass ihnen ganz generell ein Anspruch auf Gleichbehandlung mit inländischen Gefangenen zugestanden wird, zum Beispiel was Kontakte zur Aussenwelt angeht, denn da gibt es ja Unterschiede. Wenn die Familie und Freunde des Gefangenen sich im Herkunftsland befinden, so mag es faktisch oft schwierig oder unmöglich sein, dass sie ihn in der Strafanstalt besuchen können. Der Kontakt mit Angehörigen ist aber nicht bloss ein Wohlwollen gegenüber dem Gefangenen. Er sollte vielmehr einen zentralen Bestandteil der Resozialisierung und der Anleitung zur Verantwortungsübernahme bilden und gezielt gefördert werden. Dazu sollte solchen Gefangenen nach Möglichkeit ersatzweise die Gelegenheit gegeben werden, mittels elektronischer Kontaktaufnahme über Telefon, Skype oder Internet die Verbindung zu den Angehörigen zu wahren. Ganz grundlegend ist natürlich, dass jedem Gefangenen alle wichtigen Informationen – und davon gibt es im Justizvollzug viele – in einer ihm verständlichen Sprache zur Verfügung stehen. Neu ist im Sinne der Gleichbehandlung zum Beispiel die Bestimmung, dass auch ausländische Gefangene nicht generell von der bedingten Entlassung ausgeschlossen werden dürfen, auch wenn aufgrund einer bevorstehenden Ausschaffung eine Resozialisierung verbunden mit schrittweisen Öffnungen möglicherweise nicht in Frage kommt.

Die Anwendung von Zwangsmitteln gibt immer wieder zu reden. Welche Neuerungen sehen die Anpassungen hier vor?

Neu wird die Benützung von Instrumenten zur Fesselung strikt dem Verhältnismässigkeitsprinzip unterstellt. Solche Instrumente, das heisst Fussschellen, Handschellen oder Mehrpunktfesselungen an Stühlen oder Liegen, dürfen nur dann verwendet werden, wenn kein anderes, milderes Mittel zur Verfügung steht, welches auch geeignet erscheint, der vom Gefangenen ausgehenden Gefahr zu begegnen. Zudem dürfen sie nur solange eingesetzt werden, wie sie zwingend notwendig sind. Wem das selbstverständlich vorkommt, ist absolut beizupflichten, leider zeigen die Berichte des CPT bisweilen ein anderes Bild. Die Verwendung einer Fesselung wird neu ganz verboten bei Frauen in den Wehen oder während oder unmittelbar nach dem Geburtsvorgang – auch hier gab es unrühmliche Vorfälle in der Vergangenheit. Eine weitere Bestimmung hält fest, dass jede Anwendung einer Fesselung in einem

entsprechenden speziellen Register zu dokumentieren ist. In Bezug auf Fesselungen kommen hier also gleich zwei der neuen generellen Stossrichtungen zum Tragen, der besondere Schutz für Frauen und die zwingende Anordnung der Dokumentation.

Was war bei der Überarbeitung der Strafvollzugsgrundsätze besonders umstritten?

Am meisten zu diskutieren gaben die neuen Bestimmungen betreffend die Einzelhaft. Die Meinungen waren sehr dezidiert und gingen sehr weit auseinander. Ein erster Entwurf zur Regelung der Einzelhaft hatte zwar im PC-CP schon 2018 die Zustimmung der Delegierten der Mitgliedsstaaten erhalten, kam jedoch bei der nächsthöheren Instanz, dem Europäischen Ausschuss für Strafrechtsfragen (Comité européen pour les problèmes criminels CDPC) nicht durch. Er wurde für zu komplex, beziehungsweise kompliziert gehalten und zurück an den PC-CP geschickt mit der Vorgabe, ihn zu vereinfachen und eine klare Definition von Einzelhaft in die Bestimmung aufzunehmen. Der Entwurf, der dem CDPC dann im Dezember 2019 präsentiert wurde, war wesentlich schlanker und erfüllte den Wunsch nach einer klaren Definition: Als Einzelhaft wird nun bezeichnet, wenn ein Gefangener während mehr als 22 Stunden lediglich einen oberflächlichen Kontakt zu anderen Menschen hat («sans contact humain significatif»). Nicht einig wurde man sich jedoch im CDPC über die maximal zulässige Dauer einer Einzelhaft – der Vorschlag war schon im PC-CP vereinzelt auf Ablehnung gestossen. Er sah eine Höchstdauer von 14 Tagen vor.

Welche Lösung hat man schliesslich gefunden?

Im CDPC formierte sich bei einzelnen Mitgliedsstaaten ein deutlicher Widerstand. Die Delegierten, die sich für eine absolute Höchstdauer von 14 Tagen aussprachen, argumentierten, es sei wissenschaftlich nachgewiesen, dass ein Mensch in der Regel spätestens nach 14 Tagen Einzelhaft nicht wieder gutzumachende psychische Veränderungen erleide. Dies komme einer Folter gleich und sei daher klar zu verbieten. Die Gegenseite stellte jedoch diesen wissenschaftlichen Nachweis in Frage und hielt die Bestimmung für nicht alltagstauglich; ein effizienter Justizvollzug sei in der Praxis – wenngleich in seltenen Fällen – auf die Möglichkeit deutlich längerer Einzelhaft angewiesen. Die Beschränkung auf maximal 14 Tage liess sich letztlich nicht durchsetzen und musste zugunsten einer allgemeineren Bestimmung, wonach die Höchstdauer der Anordnung der Einzelhaft im nationalen Gesetz bestimmt sein muss, aufgegeben werden. Die Hoffnung bleibt, dass die nationalen Gesetzgeber dem Kommentar

«Die Benützung von Instrumenten zur Fesselung wird neu strikt dem Verhältnismässigkeitsprinzip unterstellt»

zu dieser Bestimmung und insbesondere den Zitate zur schädlichen Wirkung von Einzelhaft Gehör schenken werden und/oder der EGMR diesbezüglich bald einen Grundsatzentscheid fällen wird.

Die Strafvollzugsgrundsätze sind nicht in Form eines Vertrags erlassen worden, sondern sind eine Empfehlung des Europarates. Wie verbindlich sind sie?

Die Strafvollzugsgrundsätze sind bloss Empfehlungen, aber sie stützen sich immerhin auf einen breiten internationalen Konsens auf einem hohen Level; man bezeichnet sie daher manchmal auch als Soft Law. Ich erinnere immer wieder daran, dass der EGMR formell ermächtigt ist, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) dynamisch auszulegen. Das ist ungewöhnlich für ein Gericht und kommt daher, dass die Mitglieder des Europarats nicht über ein gemeinsames Gesetzgebungsorgan verfügen. Die zentralen menschenrechtlichen Garantien, welche die EMRK schützt, sind zwar immer noch die gleichen wie 1974, aber der Zeitgeist hat sich verändert. Das heisst: Einerseits ändert sich das Verständnis betreffend das zu schützende Rechtsgut, zum Beispiel eben die Erkenntnis, dass Einzelhaft der Psyche schadet. Andererseits ändert sich real die Art und Weise, wie die Rechtsgüter verletzt werden; die Berichte des CPT illustrieren das immer wieder. Erfreulicherweise beeinflussen sich der Europarat und der Gerichtshof gegenseitig. Der Gerichtshof berücksichtigt in seiner Rechtsprechung die Standards des CPT und die Empfehlungen des Europarats, während die Rechtsprechung des Gerichtshofs wie auch die CPT-Standards in die Ausarbeitung der Empfehlungen des Europarats einfließen.

Welche Bedeutung haben die letzten Neuerungen und die Strafvollzugsgrundsätze insgesamt für die Schweiz?

Generell ist der Wirkungsgrad von neuen Bestimmungen nur schwer zu ermitteln. Ich glaube, es lässt sich gar nicht sagen, ob einer Bestimmung, wonach auch bei ausländischen Gefangenen im Interesse einer besseren Resozialisierung die bedingte Entlassung geprüft werden muss, mehr Bedeutung zukommt als strengerer Bestimmungen über die Zulässigkeit von Fesselungen oder Einzelhaft. Bezogen auf die Schweiz sehe ich jedenfalls keine Unvereinbarkeiten. Das soll aber nicht heissen, dass jetzt alles schon erfüllt wird.

Was ist noch nicht erfüllt?

Auch in der Schweiz wären vor dem Hintergrund der psychischen Auswirkungen längerer Einzelhaft eine kritischere Haltung bezüglich der Anordnung

von Einzelhaft und ein vermehrtes Suchen nach Alternativen wünschenswert, vor allem wo es um Disziplinarmassnahmen geht und nicht um Selbst- oder Fremdgefährdung. Und auch im Umgang mit ausländischen Gefangenen – und davon gibt es in der Schweiz bekanntlich sehr viele – lässt sich noch vieles verbessern. Für das Vollzugspersonal ist es höchst anspruchsvoll, allen Anforderungen gerecht zu werden. Wichtig erscheint mir, dass sich der Justizvollzug kontinuierlich wirkungsorientiert fortentwickelt und sich dies in der Aus- und Fortbildung des Vollzugspersonals abbildet. Zunächst einmal muss man erkennen, wo Verbesserungen angezeigt und wo sie umsetzbar sind. Die Umsetzung selbst braucht dann oft einen angemessenen Zeitraum.

Wo sind nach Ihrer Ansicht mittel- bis langfristig Verbesserungen angezeigt?

Bestrebungen zu einem Abolitionismus, wie sie sich in Deutschland im Manifest zur Abschaffung von Strafanstalten und anderen Gefängnissen äussern, gehen zwar zu weit. Der Grundgedanke jedoch, dass der Zelleneinschluss eines Menschen in vielen Fällen gar nicht nötig wäre, oft unwürdig erscheint und vor allem der Lösung des hinter einer Straftat liegenden gesellschaftlichen Problems häufig nur schlecht dient, ist berechtigt. Ich zweifle nicht daran, dass der Justizvollzug grundlegend überdacht werden sollte. Die Verhängung von langen Freiheitsstrafen in geschlossenen Anstalten nimmt noch immer einen zu hohen Stellenwert ein. Das soll wohl den Eindruck erwecken, entschieden gegenüber Kriminellen aufzutreten. Es braucht aber therapeutische Massnahmen und es braucht weiterhin Verwahrungen, wo keine Veränderung stattfindet. Vor allem aber wäre mit mehr offenen und humaneren Vollzugsformen sowie mit alternativen Ansätzen – etwa im Sinne der Empfehlungen des Europarates zum Electronic Monitoring und zur restaurativen Justiz – bei vielen Straftätern nicht weniger, sondern mehr Veränderung im Sinne des persönlichen Change-Managements zu erreichen als mit einer zehn- oder zwanzigjährigen Freiheitsstrafe. (gal)

Links

Die überarbeiteten Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sind vom CDPC an seiner Vollversammlung vom 3. bis 6. Dezember finalisiert und gutgeheissen worden und werden voraussichtlich am 4. November 2020 vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedet. Sie sind auf der Website des Europarates (www.coe.int) auf Französisch ([Révision des règles et du commentaire](#)) und auf Englisch ([Revised Rules and Commentary](#)) abrufbar.

«Auch in der Schweiz wären eine kritischere Haltung bezüglich der Anordnung von Einzelhaft und ein vermehrtes Suchen nach Alternativen wünschenswert»

«Der Grundgedanke, dass der Zelleneinschluss eines Menschen in vielen Fällen gar nicht nötig wäre, ist berechtigt»

Ein fein abgestimmtes Zusammenspiel

Unterschiedliche Rolle der Strafvollzugsgrundsätze und der Rechtsprechung des EGMR

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze setzen Standards, die für die Gesetzgebung und Politik der Mitgliedsstaaten des Europarates wegleitend sind, während der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) für die gerichtliche Überprüfung von Einzelfällen zuständig ist. Zwischen den Strafvollzugsgrundsätzen und der Rechtsprechung des EGMR besteht ein fein abgestimmtes Zusammenspiel.

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze haben in der Rechtsprechung des EGMR «beachtliche Aufmerksamkeit und gerichtliche Anerkennung» auf sich gezogen, hält ein Bericht des Europarates fest. Die Grosse Kammer des EGMR hat sich in zahlreichen Fällen auf die Strafvollzugsgrundsätze bezogen: betreffend die Isolationshaft, die lebenslängliche Freiheitsstrafe, eheliche und familiäre Besuche, besonderes Haftregime, Gefangenearbeit, Hafturlaub, Überbelegung und Haftbedingungen sowie Diskriminierung bei der Vollzugspolitik. Dazu kommen Leitentscheide zu strukturellen Problemen von unangemessenen Haftbedingungen in verschiedenen Staaten des Europarates.

Quintessenz des Menschenrechtssystems

Die Rechtsprechung des EGMR trägt laut Bericht des Europarates wesentlich zur Aktualisierung des Kommentars der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze bei und erhöht dessen Erklärungswert. In Bezug auf die tragenden Werte der Strafvollzugsgrundsätze hat der EGMR betont, dass «die Achtung der Menschenwürde die Quintessenz des europäischen Menschenrechtssystems untermauert». Alle von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantierten Grundrechte und Grundfreiheiten gelten mit Ausnahme des Rechts auf Freiheit auch für die Gefangenen.

Der Staat muss demnach gemäss EGMR sicherstellen, dass eine Person unter Bedingungen inhaftiert ist, die mit der Achtung der Menschenwürde vereinbar sind. Die Gestaltung des Vollzugs darf sie nicht einer Belastung oder Härte aussetzen, die das unvermeidliche, mit der Haft verbundene Mass an Leiden übersteigt. Zudem müssen ihre Gesundheit und ihr Wohl-

ergehen angemessen gesichert sein. Die Staaten sind verpflichtet, ihre Vollzugssysteme so zu organisieren, dass die Würde der Gefangenen ungeachtet finanzieller oder logistischer Schwierigkeiten gewahrt ist.

Die Wiedereingliederung einer verurteilten Person in die Gesellschaft hat im Laufe der Zeit in der Rechtsprechung des EGMR zunehmend an Bedeutung gewonnen. Für Kinder in Gefängnissen ist stets das Kindeswohl wegleitend. Laut EGMR muss die Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation (WHO), wonach ein gesundes Neugeborenes bei der Mutter bleiben soll, auch in Haftanstalten umgesetzt werden.

Eine ungenügende medizinische Versorgung kann den Staat unter bestimmten Umständen dazu verpflichten, einen Gefangenen in eine besondere Einrichtung zu verlegen, damit er eine angemessene Behandlung erhält. Bei psychisch kranken Gefangenen müssen ihre Verletzlichkeit und in einigen Fällen auch ihre Schwierigkeit, sich verständlich über eine bestimmte Behandlung zu beschweren, berücksichtigt werden. Zudem müssen eine korrekte Diagnose und eine sachgemässe Behandlung dieser Gefangenen sichergestellt sein.

Schliesslich rechtfertigt der Schutz für vulnerable Gruppen eine auf ihre besonderen Bedürfnisse zugeschnittene Behandlung. Der EGMR hat festgehalten, dass eine Verurteilungspolitik, die eine lebenslängliche Freiheitsstrafe für Frauen, Jugendliche und Männer im Alter von über 65 Jahren ausschliesst, nicht eine verbotene Diskriminierung der männlichen erwachsenen Straftäter unter 65 Jahren darstellt.

Quadratmeter und andere Faktoren

Der Einfluss der Rechtsprechung des EGMR ist auch im Kommentar zu den Haftbedingungen offensicht-

«Die Achtung der Menschenwürde untermauert die Quintessenz des europäischen Menschenrechtssystems»



Alle von der EMRK garantierten Grundrechte und Grundfreiheiten gelten mit Ausnahme des Rechts auf Freiheit auch für die Gefangenen (Bild: Anstalten von Bellechasse). Foto: Peter Schulthess (2016)

«Die Wiedereingliederung einer verurteilten Person in die Gesellschaft hat im Laufe der Zeit in der Rechtsprechung des EGMR zunehmend an Bedeutung gewonnen»

lich. Betreffend die Unterbringung hat der EGMR namentlich klargestellt, dass er nicht «ein für alle Mal» die Anzahl von Quadratmetern festlegen kann, die einem Gefangenen zugewiesen werden sollten. Andere relevante Faktoren – insbesondere die Dauer der Haft, die Möglichkeiten zur Bewegung im Freien und der physische und psychische Zustand des Gefangenen – spielen eine wichtige Rolle bei der Entscheidung, ob die Haftbedingungen mit der EMRK konform oder «erniedrigend» im Sinne von Art. 3 EMRK (Verbot der Folter) sind. Extremer Platzmangel ist aber ein schwerwiegender Aspekt, der bei der Beurteilung von angefochtenen Haftbedingungen entsprechend zu berücksichtigen ist.

Die Kontakte mit der Aussenwelt sind unerlässlich, um die potenziell schädlichen Auswirkungen der Inhaftierung zu bekämpfen. Zum Recht eines Gefangenen auf Achtung des Familienlebens gehört insbesondere, dass die Behörden ihm die Möglichkeit geben oder ihm helfen, den Kontakt zu seiner Familie aufrechtzuerhalten. Dabei ist der Begriff «Familie» weit auszulegen: Er schliesst nicht nur auf der Ehe basierende Beziehungen, sondern auch de facto bestehende Familienbande ein.

Angemessene medizinische Versorgung

Der Anspruch des Gefangenen auf angemessene medizinische Versorgung umfasst mehr, als dass dieser von einem Arzt gesehen und ihm eine bestimmte Form der Behandlung verschrieben wird. Die Behörden müssen auch sicherstellen, dass ein Protokoll über den Gesundheitszustand des Gefangenen und seine Behandlung geführt wird, die Diagnose und die Betreuung rasch und sorgfältig sowie eine allfällig erforderliche Überwachung regelmässig und systematisch erfolgt.

Art. 3 EMRK sieht gemäss EGMR keine allgemeine Verpflichtung zur Freilassung kranker Gefangener oder zu deren Unterbringung in einem zivilen Spital vor. Er verpflichtet aber den Staat, das körperliche Wohlergehen von Personen im Freiheitsentzug zu schützen. Besonders schwere Krankheiten können humanitäre Massnahmen wie die Überweisung in ein ziviles Spital oder die Freilassung erfordern. In diesem Zusammenhang sind folgende relevante Faktoren zu berücksichtigen: der Zustand des Gefangenen, die Qualität der Betreuung und die Frage, ob die Aufrechterhaltung der Haft angesichts des Gesundheitszustandes des Gefangenen zweckmässig ist.

Art. 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) findet auch auf Disziplinarverfahren im Gefängnis Anwendung, sofern der Disziplinarverstoss als Straftat betrachtet wird. Nach Auffassung des EGMR ist die Aufhebung einer Strafreduktion eine

genügend schwere Sanktion, damit der Disziplinarverstoss als Straftat im Sinne von Art. 6 EMRK gilt. Ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 6 EMRK liegt hingegen eine Sanktion, welche die Bewegungsfreiheit des Gefangenen und seinen Kontakt mit der Aussenwelt einschränkt, ohne die Haftzeit zu verlängern oder die Haftbedingungen ernsthaft zu erschweren.

Voraussetzungen für die Anwendung von Gewalt

Der EGMR anerkennt, dass die Anwendung von Gewalt erforderlich sein kann, um in den Gefängnissen die Sicherheit zu gewährleisten, die Ordnung aufrechtzuerhalten oder Straftaten zu verhindern. Gewalt darf aber nur angewendet werden, wenn sie unerlässlich und nicht übertrieben ist. Jeder Einsatz von körperlicher Gewalt gegenüber einer Person im Freiheitsentzug, der sich nicht aufgrund ihres Verhaltens als unbedingt notwendig erweist, beeinträchtigt die Menschenwürde und verletzt Art. 3 EMRK.

Der EGMR vertritt die Auffassung, dass die Anwendung von Gewalt zur Durchführung einer therapeutisch notwendigen Massnahme grundsätzlich nicht als unmenschlich und erniedrigend angesehen werden kann. Dies gilt insbesondere für die Zwangsernährung, womit das Leben eines Gefangenen, der bewusst die Nahrung verweigert, gerettet werden soll. Allerdings muss die medizinische Notwendigkeit überzeugend nachgewiesen werden. Zudem müssen die Verfahrensgarantien beim Entscheid für die Zwangsernährung eingehalten werden. Und schliesslich darf die Gewalt nicht das von der Rechtsprechung des EGMR vorgesehene Ausmass überschreiten.

Beschwerderechte – ein wichtiger

«Gradmesser»

Die Beschwerderechte sind ein weiterer wichtiger «Gradmesser» für die Beachtung der Menschenrechte. Beschwerden können intern bei der Anstaltsleitung oder extern bei einer Justizbehörde oder bei einer anderen unabhängigen Kontrollbehörde eingereicht werden. Keine wirksamen Rechtsmittel sind gemäss EGMR Beschwerden an den Staatsanwalt, die dem Beschwerdeführer kein Recht auf persönliche Teilnahme am Verfahren einräumen, oder Beschwerden an den Ombudsmann, der keine verbindlichen und durchsetzbaren Entscheide treffen kann. Als Folge der Rechtsprechung des EGMR halten die Grundsätze neu fest, dass Beschwerden betreffend Todesfälle oder Misshandlungen im Gefängnis verzugslos und wirksam untersucht werden müssen. (gal)

«Die Beschwerderechte sind ein wichtiger «Gradmesser» für die Beachtung der Menschenrechte»

Ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung der Normen

Der CPT war aktiv an der Revision der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze beteiligt

Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) hat die Revision der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze begrüsst und war zusammen mit dem Rat für strafrechtliche Zusammenarbeit (PC-CP) und dem Europäischen Ausschuss für Strafrechtsfragen (CDPC) aktiv daran beteiligt. Dieses Projekt ist ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung der internationalen und regionalen Normen und Entwicklungen.

Hans Wolff und Hugh Chetwynd

In den letzten Jahren hat sich der Ansatz für den Betrieb und die Überwachung der Gefängnisse grundlegend verändert. Die Revision bestimmter Bestimmungen der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze und die umfassende Aktualisierung des einschlägigen Kommentars widerspiegeln die jüngsten internationalen Standards auf diesem Gebiet. Diese ergeben sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, den Standards des CPT und anderer Follow-up-Gremien sowie aus internationalen Normen – namentlich den Mindestgrundsätzen der UNO für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln) und den Grundsätzen der UNO für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln) – und der akademischen Forschung.

Ursprünglich beabsichtigte der Europarat, lediglich den Kommentar zu aktualisieren. Bei der Aktualisierung des Kommentars in den Jahren 2017 und 2018 zeigte sich jedoch, dass auch die Grundsätze selbst anpassungsbedürftig waren. Im Juni 2018 wurde mit den Mitgliedsstaaten des Europarates vereinbart, acht Bereiche zu überarbeiten.

1. Informationen und Aktenführung

In Bezug auf die Dossiers und die Verwaltung der Dateien gewährleistet der neue Grundsatz 15 nach wie vor, dass die notwendigen Informationen zu den Gefangenen ab ihrer Aufnahme in der Anstalt aktenkundig zu machen sind. Dazu gehören namentlich jede sichtbare Verletzung und Be-

schwerden über frühere Misshandlungen, wobei nunmehr laut Grundsatz 15.1 e und Kommentar auch Angaben über sexuellen Missbrauch oder andere Formen geschlechtsspezifischer Gewalt und laut den Grundsätzen 15.1 g und 15.1 h Angaben zu den Eltern und den Kindern aufzunehmen sind. Der neue Grundsatz 16A verlangt eine sorgfältige Erfassung.

2. Frauen

Der revidierte Grundsatz 34 zu den inhaftierten Frauen sieht nun ausdrücklich vor, dass genderbezogene Politiken sowie positive Massnahmen getroffen werden müssen, um die besonderen Bedürfnisse der weiblichen Gefangenen zu berücksichtigen. In Europa ist es allgemein anerkannt, dass sich die geschlechtsspezifischen biologischen Bedürfnisse und Verletzlichkeiten der Frauen auf jeden Aspekt der Haft auswirken, auch in Bezug auf das physische Umfeld. Es sind besondere Massnahmen erforderlich, um die inhaftierten Frauen vor körperlichem, psychischem oder sexuellem Missbrauch zu schützen (Grundsatz 34.3). Der revidierte Grundsatz 34 zu den Frauen schliesst allerdings lediglich eine Lücke. Aus unserer Sicht ist es nämlich höchste Zeit, dass der Europarat gestützt auf die 2010 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Bangkok-Regeln spezifische Normen für die in Europa inhaftierten Frauen entwickelt.

3. Ausländische Staatsangehörige

In vielen Ländern des Europarates ist die Anzahl der Gefangenen ausländischer Staatsangehörig-



Hans Wolff vertritt die Schweiz im Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) und ist Leiter der Abteilung für Gefängnismedizin der Universitäts- und Hospitalklinik Genf (HUG).



Hugh Chetwynd ist Abteilungsleiter im Sekretariat des CPT des Europarates.

«Es ist höchste Zeit, dass der Europarat spezifische Normen für die in Europa inhaftierten Frauen entwickelt»

«Seit 2006 haben umfassende Studien die schädigenden Folgen der Einzelhaft nachgewiesen»

keit dermassen gestiegen, dass sie in mehreren Ländern mehr als die Hälfte der Gefängnispopulation ausmachen. Der neue Grundsatz 37 trägt den wichtigsten Prinzipien der Empfehlung des Europarates über ausländische Gefangene Rechnung. Es sind namentlich «positive Massnahmen» zu ergreifen, um auf die spezifischen Bedürfnisse der Inhaftierten ausländischer Herkunft einzugehen, und es ist dafür zu sorgen, dass sie in der Praxis nicht schlechter behandelt werden als die anderen Inhaftierten (Grundsatz 37.1 und Kommentar). Ein besonderes Augenmerk ist auf ihre Aussenkontakte zu richten (Grundsatz 37.2), und sobald sie die Voraussetzungen erfüllen, ist eine vorzeitige Entlassung ins Auge zu fassen (Grundsatz 37.8). Besonders zu beachten sind ausserdem die Frage der Sprache und die Übersetzungsmöglichkeiten.

4. Sicherungs- und Hochsicherungs-massnahmen, einschliesslich Einzelhaft

Am heftigsten umstritten bei den Diskussionen zur Revision der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze von 2006 war das Thema der Einzelhaft. In der älteren Fassung von 1987 wurde die Frage der Einzelhaft noch stillschweigend übergangen. Seit 2006 haben jedoch umfassende Studien die schädigenden Folgen der Einzelhaft nachgewiesen. Im 21. Allgemeinen Bericht von 2011 hat der CPT das Vorgehen bei der Isolierung von Inhaftierten festgelegt, die de facto einer Einzelhaft gleichkommen könnte, unabhängig davon, ob dies aufgrund eines Gerichtsentscheids, aus administrativen Gründen zur Wahrung der Ordnung oder des Schutzes oder als Disziplinarstrafe angeordnet wird. Die Nelson-Mandela-Regeln von 2015 gehen weiter: Nach ihnen sollte die Einzelhaft nie für länger als zwei Wochen angeordnet werden. Zudem wird die Einzelhaft durch die Tatsache definiert, dass eine inhaftierte Person nicht zwei Stunden pro Tag wirklichen Kontakt zu anderen Menschen haben kann.

Es ist zu begrüessen, dass diese Argumente in den revidierten Grundsätzen (53, 53A und 60.6) weitgehend berücksichtigt worden sind und diese Normen darin Niederschlag gefunden haben. So hält namentlich der neue Grundsatz 53A zur Isolierung von Inhaftierten genau fest, wie die Inhaftierten, die im Sinne einer besonderen Sicherungs- oder Hochsicherungs-massnahme von den anderen getrennt werden, behandelt werden sollten. Obwohl die Dauer der Isolierung nicht festgelegt wird, enthält der neue Grundsatz 53A klare Verfahrensgarantien, die eine Isolierung in Einzelhaft verhindern sollen. Denn jeder inhaftierten Person wird die Möglichkeit eingeräumt, pro Tag





Der CPT empfiehlt den Mitgliedsstaaten des Europarates, die erlaubte Dauer der Einzelhaft als Disziplinarstrafe (Bild: Arrestzelle in der JVA Cazis Tigne) zu beschränken.

Foto: Peter Schulthess (2019)

«Inhaftierte, die als schwierig gelten, dürfen nicht einfach isoliert und eingesperrt werden»

«Der CPT ist heute vollkommen überzeugt, dass jegliche Isolierungsmassnahme in Einzelhaft, die länger als zwei Wochen dauert, ungeeignet ist»

mindestens zwei Stunden wirklichen Kontakt mit anderen Menschen zu haben. Zudem müssen die Behörden für die inhaftierten Personen, die bis zu 22 Stunden pro Tag von den anderen Gefangenen getrennt sind, je nach Dauer der Isolierung schrittweise Massnahmen ergreifen, damit diese Personen Zugang zu Aktivitäten und Kontakt mit anderen Menschen erhalten und so die Auswirkungen der Isolierung gemildert werden. Eine weitere wichtige Garantie ist das Recht der Inhaftierten, gemäss dem Verfahren des neuen Grundsatzes 70 (siehe unten) Beschwerde zu erheben.

Ein proaktiverer Ansatz

Für bestimmte Strafvollzugsbehörden wird die Einhaltung des neuen Grundsatzes 53A eine Herausforderung darstellen. Sie werden einen proaktiveren Ansatz verfolgen müssen, damit die Isolierungsmassnahme nicht de facto zu einer Einzelhaft wird. Inhaftierte, die als schwierig gelten, dürfen nicht einfach isoliert und eingesperrt werden. Die Strafvollzugsbehörden müssen vielmehr auf die spezifischen Bedürfnisse der Betroffenen eingehen, um sie dabei zu unterstützen, sich wieder in die Gefängnispopulation einzugliedern und sich auf ihre Haftentlassung vorzubereiten.

In Bezug auf die Anordnung von Einzelhaft als Disziplinarstrafe (neuer Grundsatz 60.6) haben sich leider mehrere Mitgliedsstaaten des Europarates der Festlegung einer Höchstdauer für diese Massnahme widersetzt. Deutlich wird diese Lücke in Grundsatz 60.6 d, wonach die Höchstdauer der Einzelhaft in der nationalen Gesetzgebung zu verankern ist. Der CPT anerkennt, dass eine lange Einzelhaft in den Augen bestimmter Strafvollzugsbehörden die einzige geeignete Sanktion gegenüber Inhaftierten ist, die gegenüber Mitinsassen oder dem Personal gewalttätig werden. Der CPT ist heute jedoch vollkommen überzeugt, dass jegliche Isolierungsmassnahme in Einzelhaft, die länger als zwei Wochen dauert, ungeeignet ist. Denn die neusten wissenschaftlichen Studien zeigen, dass selbst eine kurze Einzelhaft schwerwiegende langfristige Folgen hat.

Die Dauer der Einzelhaft beschränken

Längere Phasen in Einzelhaft drohen, sich negativ auf das Verhalten der inhaftierten Person auszuwirken und so psychische Probleme zu verschärfen oder hervorzurufen, mit denen das Gefängnis und die Gesundheitsdienste in der Folge umgehen müssen. Aus Sicht des CPT sollten gewalttätige Übergriffe im Gefängnis über das Strafrecht geahndet werden. Der CPT wird daher gestützt auf die eigene Praxis und die Nelson-Mandela-Regeln den Mitglieds-

staaten des Europarates weiterhin empfehlen, die erlaubte Dauer der Einzelhaft als Disziplinarstrafe zu beschränken. So haben einige europäische Länder bereits eine jeweils weit tiefere Höchstdauer für die Einzelhaft festgelegt und Irland hat die Einzelhaft gar abgeschafft.

Der CPT hält zugleich fest, dass die Einzelhaft als Disziplinarstrafe gemäss dem neuen Grundsatz 60.6 eine Ausnahme bleiben soll und nie gegenüber Kindern (Personen unter 18 Jahren), schwangeren Frauen, stillenden Müttern und inhaftierten Eltern mit Kleinkindern angeordnet werden darf. Zudem ist vor der Anordnung der Isolierungsmassnahme in Einzelhaft die Gesundheit der inhaftierten Person zu berücksichtigen. Diese muss sich von den negativen Auswirkungen vorheriger Isolierungsphasen erholen können, bevor erneut eine solche Massnahme angeordnet werden darf. Diese Punkte schränken die Tragweite der Massnahme ein und bieten in Verbindung mit dem Kommentar bestimmte Garantien gegen eine missbräuchliche Anwendung.

5. Zwangsmittel

Der neue Grundsatz 68 zur Anwendung von Zwangsmitteln ist umfassend geändert worden, um die einschlägigen Standards einschliesslich jenen des CPT zu übernehmen und den Einsatz von Zwangsmitteln auf ein akzeptables Mass zu beschränken: Sie müssen strikt überprüft und so weit als möglich vermieden werden. Der neue Grundsatz 68.1 legt fest, dass Zwangsmittel nur als letztes Mittel eingesetzt werden dürfen, und bestimmt zusammen mit den Grundsätzen 68.2, 68.3 und 68.5, dass deren Anwendung (und die Art der Anwendung) rechtmässig und verhältnismässig sein muss.

Nebst dem Grundsatz 68.6, der nunmehr die Anwendung an sich erniedrigender Zwangsmittel verbietet, ist darauf hinzuweisen, dass Zwangsmittel gegenüber Frauen nie während der Arbeit, der Entbindung oder unmittelbar nach der Entbindung angewendet werden dürfen (Grundsatz 68.7). Erfreulicherweise ist ferner eine vom CPT angeregte Änderung übernommen worden, wonach die Anwendung von Zwangsmitteln zu Kontrollzwecken und zur Förderung des Verantwortungsbewusstseins in einem Register zu verzeichnen ist (Grundsatz 68.8).

Anträge und Beschwerden

Der CPT begrüsst den neuen Grundsatz 70 zu den Beschwerden. Die Prinzipien, wonach sich die Beschwerdeverfahren in den Gefängnissen richten sollten, sind im 27. Allgemeinen Bericht des CPT von

In Europa ist es allgemein anerkannt, dass sich die geschlechtsspezifischen biologischen Bedürfnisse und Verletzlichkeiten der Frauen auf jeden Aspekt der Haft auswirken (Bild: Gefängnis Dielsdorf).

Foto: Peter Schulthess (2019)



2018 sowie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention festgehalten. Sie sind im Grundsatz und im detaillierten Kommentar im Wortlaut übernommen worden. Der CPT betont, dass nach dem neuen Grundsatz sowohl interne Beschwerdeverfahren als auch externe Verfahren bei einem unabhängigen Organ vorgesehen sind. Er gewährleistet zudem, dass die Gefängnisse nicht zu Orten potenzieller Straffreiheit werden und dass Beschwerden betreffend Misshandlungen nicht informell behandelt, sondern tatsächlich untersucht werden.

7. Anstaltsleitung

Der CPT hat verschiedentlich bekräftigt, dass ein ausreichender Personalbestand eine unabdingbare Voraussetzung für den reibungslosen Betrieb der Strafanstalten ist. Allerdings sind die Strafanstalten in zahlreichen Mitgliedsstaaten des Europarates unterdotiert. Darüber hinaus ist das Vollzugspersonal in vielen Ländern ungenügend ausgebildet und wird bei seiner herausfordernden Aufgabe nur unzulänglich unterstützt. Erfreulicherweise sieht der neue Grundsatz 83 ausdrücklich vor, dass die Strafanstalten jederzeit über genügend Personal verfügen müssen.

Gemäss diesem Grundsatz müssen die Staaten ferner darauf bedacht sein, dass Massnahmen zum Umgang mit betrieblichen Notfällen ergriffen werden, um ein Mindestmass an Dienstleistungen in den Gefängnissen sicherzustellen und Störungen wie Streiks des Vollzugspersonals bewältigen zu können. Dieser Grundsatz ist wichtig, damit die grundlegenden Dienstleistungen eines Gefängnisses (z.B. Mahlzeiten, Gesundheitsversorgung, Aussenkontakte) gewährleistet sind und nicht die Polizei oder andere Organe auch nur vorübergehend die Aufsicht im Gefängnis übernehmen müssen. Denn deren Personal ist nicht für diese Aufgaben ausgebildet, was die Spannungen im Gefängnis zu erhöhen droht.

8. Kontrolle und Überwachung

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze unterscheiden zwischen internen Kontrollen und der externen Überwachung, die für die Prävention einer unmenschlichen und ungerechten Behandlung der Inhaftierten grundlegend ist. Gemäss Kommentar darf die Schaffung unabhängiger nationaler Überwachungsorgane nicht als Zeichen des Misstrauens gegenüber der Qualität der staatlichen Kontrolle gedeutet werden. Diese Organe sind vielmehr eine zusätzliche und wesentliche Garantie, um Misshandlungen der Inhaftierten zu verhindern.

Der neue Grundsatz 93 zur unabhängigen Überwachung zählt nun ausdrücklich Garantien für eine solche Überwachung auf, namentlich den Zugang zu allen Gefängnissen, Gefängnisabteilungen und Gefängnisregistern, die Auswahl des zu besuchenden Gefängnisses (einschliesslich unangekündigter Besuche) und der zu befragenden Inhaftierten sowie die Vertraulichkeit der Gespräche (Grundsatz 93.2).

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich der Kommentar auf die Artikel 17–21 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter der Vereinten Nationen (OPCAT) und die Grundsätze 84–85 der Nelson-Mandela-Regeln bezieht sowie auf die Kriterien, Modalitäten und Befugnisse der unabhängigen Überwachungsgremien wie die nationalen Präventionsmechanismen. Wichtig sind namentlich die funktionale, finanzielle und operative Unabhängigkeit, ausreichende Mittel, ein weit gefasstes Mandat mit Besuchsrechten und eine unparteiische Ernennung der Mitglieder, die verschiedene Fachbereiche einschliesslich der Medizin vertreten müssen.

Einen gemeinsamen europäischen Standard etablieren

Die Überarbeitung der Strafvollzugsgrundsätze und des Kommentars ist ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung der internationalen und regionalen Normen und Entwicklungen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gefängnisse sichere und gesicherte Orte sind, in denen die Rechte der Inhaftierten und des Personals beachtet werden, die wirksam überwacht werden und deren Leitung Rechenschaft ablegen muss.

Die Grundsätze bieten den Regierungen der Mitgliedsstaaten des Europarates eine Richtschnur für ihre Gesetzgebung, Politik und Praxis. Nach deren (am 4. November 2020 vorgesehenen) Verabschiedung durch das Ministerkomitee des Europarates wird es wichtig sein, die Reaktionen der Strafvollzugsbehörden und der anderen Akteure in den Gefängnissen zur Umsetzung der revidierten Grundsätze und zum Nutzen des aktualisierten Kommentars entgegenzunehmen.

Die Fortschritte in Europa basieren auf den Fortschritten und Entwicklungen in den verschiedenen Ländern, die sich gegenseitig beeinflussen, bis ein gemeinsamer europäischer Standard definiert werden kann. Die Schweiz hat diesbezüglich viel zu bieten und sollte sich weiterhin für die umfassende Anwendung der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sowie für die Weiterentwicklung der guten Praktiken in den Gefängnissen einsetzen.

«Die Schweiz sollte sich weiterhin für die umfassende Anwendung der Strafvollzugsgrundsätze sowie für die Weiterentwicklung der guten Praktiken in den Gefängnissen einsetzen»

122 Regeln zum Umgang mit inhaftierten Menschen

Die Nelson-Mandela-Regeln beanspruchen universelle Geltung in allen Staaten

Die Nelson-Mandela-Regeln der UNO sind das universelle Pendant zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen. Beide Instrumente konkretisieren die Verpflichtungen der Staaten gegenüber inhaftierten Menschen und befruchten sich durch ihre dynamische Weiterentwicklung gegenseitig. Besonders bedeutsam sind die Regeln zur Gesundheitsversorgung und Einzelhaft.

Jörg Künzli, Alexandra Büchler und Florian Weber

Der Freiheitsentzug ist naturgemäss mit schweren Einschränkungen von Grund- und Menschenrechten verknüpft. Dies gilt nicht nur für die Bewegungsfreiheit. Mit dem staatlichen Gewahrsam gehen in aller Regel zahlreiche andere Beschränkungen von grosser Tragweite einher und das ausgeprägte Hierarchieverhältnis zwischen Inhaftierten und staatlichen Autoritäten erhöht die Gefahr von Missbrauch durch staatliche Organe. Die Menschenrechte versuchen dieser latenten Gefahr entgegenzuwirken, indem sie etwa «unmenschliche oder erniedrigende Behandlung» untersagen (Art. 3 EMRK und Art. 7 UN-Pakt II) oder allgemein verlangen, jede inhaftierte Person müsse «menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde behandelt werden» (Art. 10 UN-Pakt II). Der hohe Abstraktionsgrad der menschenrechtlichen Vorgaben erschwert indes ihre Umsetzung in der Praxis des Freiheitsentzuges, wo nicht juristisch geschultes Personal in einem ausgeprägten Näheverhältnis zu Inhaftierten täglich Entscheidungen mit erheblicher menschenrechtlicher Relevanz für die Betroffenen zu fällen hat. Entsprechend gross ist daher gerade im Kontext des Freiheitsentzuges das Bedürfnis nach klaren Leitlinien, nach Übersetzungshilfen.

Diesem Bedürfnis wurde nicht nur auf europäischer, sondern auch auf globaler Ebene in vielfältiger Weise entsprochen: Sowohl das Ministerkomitee des Europarats als auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen haben zahlreiche Empfehlungen zum Umgang mit inhaftierten Personen verabschiedet und auf diese Weise die vertraglichen Verpflichtungen der Staaten im Haftbereich konkretisiert. Dabei befruchten sich diese Bemü-

hungen der unterschiedlichen Ebenen gegenseitig. Nachdem die Vereinten Nationen im Jahr 2015 ihre zentralen Empfehlungen aktualisiert haben, steht nun die Revision des europäischen Pendants an. Die Aktualisierung und Fortbildung der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze gibt Anlass zu einem vergleichenden Blick auf die jüngste Fassung der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen. Da Letztere hierzulande bisher noch wenig bekannt sind, erfolgt zunächst eine kurze Vorstellung ihrer Geschichte und Bedeutung. Anschliessend wird auf die Parallelen zwischen den europäischen und universellen Grundsätzen für die Behandlung Inhaftierter hingewiesen, bevor auf einige ausgewählte Vorgaben der Nelson-Mandela-Regeln eingegangen und ein Vergleich zu den europäischen Grundsätzen gezogen wird.

Geschichte und Bedeutung der Nelson-Mandela-Regeln

Die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen wurden bereits 1955 am ersten Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege beschlossen und vom UN-Wirtschafts- und Sozialrat 1957 bestätigt. Bereits damals wurde betont, dass die Mindestgrundsätze keinen Endpunkt der Entwicklung im Bereich des Strafvollzugs darstellen, sondern als Ausgangspunkt für weitere Verbesserungen zu begreifen sind. Dieser dynamischen Programmatik nachkommend wurde im Jahr 2010 ein Revisionsprozess gestartet, der Ende 2015 in die Verabschiedung einer revidierten Fassung der Mindestgrundsätze durch die UN-Generalversammlung mündete. Die Grundsätze, die seither zu



Jörg Künzli, Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern, ist Direktor des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR).



Alexandra Büchler, MLaw, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des SKMR.



Florian Weber, MLaw, Rechtsanwalt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des SKMR.

«Gerade im Kontext des Freiheitsentzugs ist das Bedürfnis nach klaren Leitlinien und Übersetzungshilfen gross»

Ehren des verstorbenen Anti-Apartheid-Aktivistin und Präsidenten Südafrikas, der selbst 27 Jahre im Gefängnis verbrachte, als Nelson-Mandela-Regeln bezeichnet werden, wurden dabei punktuell überarbeitet und aktualisiert. Fortschritte in den Bereichen des Völkerrechts und der Strafvollzugswissenschaft sollten nachvollzogen und das bestehende Schutzniveau – das namentlich auch von regionalen Instrumenten wie den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen gewährleistet wird – unbedingt aufrechterhalten werden.

Als universelles Menschenrechtsinstrument, das in allen Staaten Geltung beansprucht, schreiben die Mindestgrundsätze kein bestimmtes Strafvollzugsmodell vor. Vielmehr bezwecken sie, allgemein anerkannte Standards hinsichtlich der Behandlung von Gefangenen und der Führung von Vollzugsanstalten darzulegen. Entsprechend breit angelegt ist der Regelungsgehalt der Nelson-Mandela-Regeln. In 122 Bestimmungen geben sie vor, wie mit inhaftierten Menschen umzugehen ist, welche Leistungen ihnen zu gewähren sind und welche Schranken der Staat einhalten muss. Dabei sind die Nelson-Mandela-Regeln auf sämtliche Formen des Freiheitsentzugs anwendbar – von der Polizeihaft über die Untersuchungs- und Sicherheitshaft bis zum Straf- und Massnahmenvollzug sowie als Minimalvorgaben in ausländerrechtlicher Administrativhaft und im fürsorgerischen Freiheitsentzug.

Vereinte Bemühungen auf unterschiedlichen Ebenen

Die Nelson-Mandela-Regeln stellen das universell geltende Pendant zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen dar und sind zugleich deren Vorläuferinnen. So waren die ersten europäischen Mindeststandards weitgehend den UN-Mindestgrundsätzen nachempfunden. Demgegenüber weisen die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in ihrer ersten Fassung, obschon sie noch den Untertitel «Überarbeitete Europäische Fassung der Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen» trugen, bereits einen stärkeren eigenständigen Charakter auf. Gemeinsam ist den beiden Instrumenten sodann, dass es sich um sogenanntes «soft law» handelt. Es sind also Regeln, die zwar keine eigenständigen völkerrechtlichen Verpflichtungen begründen, denen aber etwa als Konkretisierung von hartem Recht eine gewisse normative Geltung zukommt.

Relativ zwingend

Diese Autorität zeigt sich daran, dass etwa das Bundesgericht die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze als «relativement contraignant» bezeichnet

und zur Interpretation verbindlicher menschenrechtlicher Garantien – wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert sind – heranzieht. Die Funktion, welche den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen im Verhältnis zur EMRK zukommt, nehmen auf universeller Ebene die Nelson-Mandela-Regeln wahr. An ihnen orientieren sich etwa die Ausschüsse der Vereinten Nationen, die im Rahmen von Individualbeschwerden Verletzungen des UN-Pakts II über bürgerliche und politische Rechte oder des UN-Übereinkommens gegen die Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung (CAT) prüfen. Daraus ergibt sich denn auch unmittelbar die Bedeutung der Nelson-Mandela-Regeln für die Schweiz: Um ihren internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, ist die Schweiz auf allen staatlichen Ebenen gehalten, sich nach den dort enthaltenen Vorgaben auszurichten.

Aus dem umfassenden Katalog an Vorgaben zum Umgang mit inhaftierten Personen stehen unseres Erachtens insbesondere zwei Bereiche hervor, nämlich die Regeln zur Gesundheitsversorgung und zur Einzelhaft.

Äquivalente und kostenfreie Gesundheitsversorgung

Vor dem Hintergrund des fundamentalen Angewiesenseins auf die staatliche Versorgung während des Freiheitsentzugs postulieren die Nelson-Mandela-Regeln unmissverständlich, dass inhaftierten Menschen eine äquivalente und kostenfreie Gesundheitsversorgung zu gewährleisten ist. Regel 24 erinnert zunächst daran, dass die «gesundheitliche Versorgung [...] Aufgabe des Staates ist». Diese Aufgabe muss der Staat derart erfüllen, dass Inhaftierte «den gleichen Standard der Gesundheitsversorgung erhalten, der in der Gesellschaft verfügbar ist». Damit betonen die Nelson-Mandela-Regeln das sogenannte Äquivalenzprinzip als Massstab für die Gesundheitsversorgung. Während dieses Prinzip gemäss einem Rechtsgutachten des SKMR weitgehend anerkannt ist, wird es in Regel 24 der Nelson-Mandela-Regeln – anders etwa als in anderen Instrumenten – mit der Vorgabe verknüpft, dieses Versorgungsniveau kostenfrei zu gewährleisten. Damit nimmt die revidierte Fassung der UN-Mindestgrundsätze eine Vorgabe auf, die bereits seit über 30 Jahren in einem Grundsatzkatalog für den Schutz inhaftierter Personen enthalten ist.

Diese Insistenz der UN-Generalversammlung ist einerseits deshalb von Bedeutung, weil die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze die Kostenlosigkeit der äquivalenten Gesundheitsversorgung

«Mindestgrundsätze sind kein Endpunkt der Entwicklung im Bereich des Strafvollzugs, sondern Ausgangspunkt für weitere Verbesserungen»



Problematisch im Lichte der Nelson-Mandela-Regeln ist die immer noch in vielen Kantonen verbreitete Praxis, wonach Personen in Untersuchungshaft teilweise für lange Haftperioden bis zu 23 Stunden pro Tag in ihrer Zelle verbringen müssen (Bild: Gefängnis Pfäffikon ZH).

Foto: Peter Schulthess (2019)

Die Nelson-Mandela-Regeln fordern eine äquivalente und kostenfreie Gesundheitsversorgung für inhaftierte Menschen (Bild: Konsultationszimmer im Regionalgefängnis Altstätten).

Foto: Peter Schulthess (2016)



auch heute noch nicht explizit fordern. Andererseits kommt dieser Vorgabe auch im schweizerischen Kontext grosses Gewicht zu, da hier die Gesundheitsversorgung grundsätzlich nicht kostenfrei ist. Zudem ist die Finanzierung so ausgestaltet, dass insbesondere bei ausländischen Staatsangehörigen die Kostentragung oftmals unklar ist und diese deshalb Gefahr laufen, keine äquivalente Versorgung zu erhalten.

Einschränkung der Einzelhaft

Da die Verhinderung aller zwischenmenschlichen Kontakte schwere und langfristige Schäden hinterlassen kann und Einzelhaft das Risiko für Menschenrechtsverletzungen erhöht, wurden in den vergangenen Jahren auf internationaler Ebene zahlreiche Bestimmungen verabschiedet, um entsprechenden Schädigungen entgegenzuwirken. Im Rahmen der Revision fanden diese Niederschlag in den Nelson-Mandela-Regeln.

Während die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in ihrer (noch) aktuellen Fassung auf eine Definition der Einzelhaft verzichten und im Kern lediglich eine Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips in diesem Bereich einfordern, statuieren die Nelson-Mandela-Regeln pionierhafte Vorgaben zur Einzelhaft: Dazu zählt namentlich Regel 44, welche die Einzelhaft erstmals klar als «Absonderung eines Gefangenen für mindestens 22 Stunden pro Tag ohne wirklichen zwischenmenschlichen Kontakt» definiert. Bemerkenswert ist sodann auch Regel 43, welche nicht nur ein absolutes Verbot der auf unbegrenzte Dauer angeordneten Einzelhaft, sondern auch der Langzeit-Einzelhaft (mehr als 15 aufeinanderfolgende Tage dauernde Einzelhaft; vgl. Regel 44) stipuliert.

Unmenschliche oder erniedrigende Behandlung

Die systematische Stellung der beiden Verbote, welche gleich nach der Erwähnung des Folterverbotes

genannt werden, deuten überdies darauf hin, dass diese beiden Ausprägungen der Einzelhaft zumindest als unmenschliche oder erniedrigende Behandlung einzustufen sind. Gegenüber Inhaftierten mit psychischen oder körperlichen Behinderungen ist die Verhängung von Einzelhaft gemäss den Nelson-Mandela-Regeln verboten, wenn ihr Zustand dadurch verschlimmert würde, wovon in der Praxis in aller Regel ausgegangen werden muss. Ebenfalls verboten ist die Anwendung der Einzelhaft bei Frauen und Kindern (Regel 45).

Auch für die Schweiz bedeutsam

Der Europarat erkannte die Bedeutung der klaren Vorgaben auf Ebene der Nelson-Mandela-Regeln und übernahm diese im Rahmen der aktuellen Revision zu einem grossen Teil. Den Richtlinien der Nelson-Mandela-Regeln zur Einzelhaft kommt auch im Hinblick auf den schweizerischen Kontext eine grosse Bedeutung zu. Dies mitunter deshalb, weil die Einzelhaft zum Schutz der inhaftierten Person oder Dritter, welche in der Schweiz in sog. Hochsicherheitsabteilungen vollzogen wird, teilweise auch heute noch ohne zeitliche Befristung angeordnet wird.

Zudem dauert sie oft erheblich länger als 15 aufeinanderfolgende Tage. In den vergangenen Jahren wurden gar einige Fälle von Personen bekannt, die sich seit mehr als einem Jahr in diesem Haftregime befanden. Besonders problematisch ist, dass es sich dabei fast ausschliesslich um psychisch kranke Inhaftierte handelt, die sich im Normalvollzug als «nicht tragbar» erwiesen haben. Vor diesem Hintergrund ebenfalls nicht unproblematisch ist ferner die immer noch in vielen Kantonen verbreitete Praxis im Bereich der Untersuchungshaft, im Rahmen welcher Inhaftierte ungeachtet des anwendbaren Haftgrunds teilweise für lange Haftperioden, abgesehen vom täglichen Spaziergang, bis zu 23 Stunden pro Tag in ihrer Zelle verbringen müssen.

«Die Nelson-Mandela-Regeln statuieren pionierhafte Vorgaben zur Einzelhaft»

Links

- Die Resolution 70/175 der Generalversammlung «Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln)» ist auf der Website der UNO (www.un.org) abrufbar.
- Das Dokument «Gesundheit im Freiheitsentzug. Rechtsgutachten zur Gesundheitsversorgung von inhaftierten Personen ohne Krankenversicherung» ist auf der Webseite des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (www.skmr.ch) abrufbar.
- Jörg Künzli, Alexandra Büchler und Florian Weber: UNO-Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Rules) und ihre Bedeutung für die Schweiz. Erscheint im Verlauf des Jahres und wird auf der Website des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (www.skjv.ch) und des SKMR (www.skmr.ch) abrufbar sein.

Zu wenig Platz für Frauen

Die Frauen in gemischten Gefängnissen sind gegenüber den Männern benachteiligt

Im Strafvollzug soll den geschlechtsspezifischen Bedürfnissen von Frauen Rechnung getragen werden – das besagen die sogenannten Bangkok-Regeln der UNO. In den Vollzugsanstalten für Frauen in der Schweiz werden die Grundsätze grösstenteils eingehalten. Das Problem aber ist: Es gibt zu wenig Plätze.

Christine Brand

Die Zufahrtstrasse führt über ein weites Feld und endet vor einem Gittertor. Dieses bildet die Grenze zwischen zwei Welten; dem Drinnen und dem Draussen. Ein Sicherheitszaun sperrt die Aussenwelt aus und schliesst die Frauen ein, die für eine kürzere oder für eine längere Zeit dahinter leben müssen. Wird eine Frau zu einer Freiheitsstrafe von über drei Monaten verurteilt, verbüsst sie diese mit grosser Wahrscheinlichkeit hier im bernischen Hindelbank, in der einzigen Justizvollzugsanstalt der Schweiz, die ausschliesslich für Frauen konzipiert wurde. Die Anstalt liegt mitten im Grünen in einem ehemaligen Schloss-Areal. Wer die Sicherheitsschleuse passiert, merkt schnell, dass er sich in einer Vollzugsanstalt befindet – aber er stellt ebenso rasch fest, dass sie sich von einer Anstalt für männliche Insassen unterscheidet.

Um die Gebäude herum gibt es viel Natur, gepflegte Gärten, Hühner, einen Esel. In den Gebäuden drin wirkt es wohnlicher, «weiblicher», als in Vollzugsanstalten für Männer. In einem langen Gang reiht sich Zellentür an Zellentür, Tierbilder sind daran geklebt, Lebensweisheiten, die Aufschrift: «Jetzt oder nie». «Für die Frauen hier ist das Atmosphärische wichtig», sagt Annette Keller. Sie ist seit über neun Jahren die Direktorin der Justizvollzugsanstalt und hat viele Frauen kommen und gehen und einige auch bleiben sehen. In den meisten Zellen haben die Insassinnen Fotografien an die Wände geklebt; Bilder der Kinder, der Familie. «Ein Zeichen für Verbundenheit und Beziehung – das spielt bei den Frauen ebenfalls eine grössere Rolle als bei den Männern.» Auch der Umgang unter Frauen ist laut Annette Keller emotionaler: «Es läuft hier vieles über Beziehungen, im positiven wie im negativen Sinne.»

Frauen sind anders. Sie werden viel seltener kriminell als Männer – und kommen sie doch auf die schiefe Bahn, begehen sie mehrheitlich andere Delikte. 2018 waren in der Schweiz gut 21 Prozent der verurteilten Personen weiblich. Je gewalttätiger der Charakter des Deliktes ist, desto seltener hat eine

Frau die Tat begangen: Bei den Gewaltstraftaten betrug der Anteil der Täterinnen 11,6 Prozent, bei den schweren Gewaltdelikten nur gerade 6,5 Prozent. Der prozentuale Anteil von Frauen in den Justizvollzugsanstalten ist in den vergangenen Jahren konstant gering geblieben: Rund fünf bis sechs Prozent aller Personen, die sich im Vollzug befinden, sind weiblich.

Das System ist auf Männer ausgerichtet

Frauen waren im Justizvollzug schon immer eine krasse Minderheit und fristeten daher stets ein Stiefkinddasein: Das gesamte System wurde auf Männer ausgerichtet. Dabei wäre früh schon erkannt worden, dass den Bedürfnissen der Frauen Rechnung getragen werden sollte. Bereits 1757 wies die sogenannte Freiburger Schallenerkennung darauf hin, dass «Frauen, die nicht stark genug sind, um in den Steinbrüchen zu arbeiten, mit spinnen und nähen beschäftigt» werden sollen. Generell war die Beschäftigung der Frauen im Vollzug dazumal schlecht organisiert oder fand gar nicht statt.

Das änderte sich um die vorletzte Jahrhundertwende. So schrieb Karl Hafner im Jahr 1901 in seinem Buch über die Geschichte der Gefängnisreformen in der Schweiz: «Heute ist man um die Beschäftigung der Weiber nicht mehr verlegen. Meistens in Küche, Wasch- und Flickstube tätig, sind oft in grösseren Anstalten, wie z. B. in Zürich, keine oder fast keine Hände mehr übrig, um die Schneiderei oder das Weben zu treiben». 1898 widmete sich ein Aufsatz in der Schweizerischen Zeitschrift für Strafrecht der Geschlechtertrennung in Strafanstalten: Frauen wurden schon früh in eigenen Abteilungen untergebracht, die «Weiberturm» oder «Hexenkäfig» hiessen. Besondere Rücksicht auf die Genderunterschiede gab es indes nicht.

Besondere Bedürfnisse der Frauen

Es vergingen noch über hundert Jahre, bis sich die Vereinten Nationen auf Grundsätze einigten,



Annette Keller: «Es läuft hier vieles über Beziehungen, im positiven wie im negativen Sinne»



Hindelbank ist die einzige Justizvollzugsanstalt der Schweiz, die ausschliesslich für Frauen konzipiert wurde.

Foto: Peter Schulthess 2019

wie Frauen im Vollzug behandelt werden sollen: 2010 hat die UNO-Generalversammlung die sogenannten «Bangkok-Rules» verabschiedet – 70 Regeln «für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige». Sie ergänzen und konkretisieren die UNO-Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen, wobei sie die besonderen Bedürfnisse der Frauen berücksichtigen. Die Bangkok-Regeln betreffen verschiedenste Bereiche im Vollzug: Vom Gesundheitsangebot über Sicherungsregeln bis zum Umgang mit Frauen mit Kindern.

Regel 10 zum Beispiel lautet, dass den Frauen in den Anstalten geschlechtsspezifische Gesundheitsdienste angeboten werden müssen, die mindestens gleichwertig sind wie jene in der freien Gesellschaft. Regel 19 schreibt vor, dass bei der Durchsuchung von Insassinnen «die Würde und der Respekt der weiblichen Gefangenen» geschützt werden müssen und dass sie nur durch weibliches Personal durchgeführt werden darf. Regel 23 lautet: «Disziplinarstrafen für weibliche Gefangene dürfen kein Verbot des Umgangs mit der Familie, insbesondere mit Kindern, enthalten.» Besonders hervorgehoben wird in den Grundsätzen der Umgang mit Frauen mit Kindern.

«Die Umsetzung der Bangkok-Regeln spiegelt sich im Vollzugsalltag in allen Bereichen wider»

Das Gefängnis La Tuilière ist das westschweizerische Pendant zu Hindelbank und zählt 64 Plätze für Frauen.

Foto: Peter Schulthess (2013)



«Viele Mütter leiden unter einem Trennungstrauma und unter Verlustangst»

Die Bangkok-Regeln sind rechtlich nicht bindend. Doch sie dienen der Ergänzung von Garantien des vertraglich bindenden Völkerrechts und das Bundesgericht hat verschiedentlich bestätigt, dass solche Regeln im Rahmen der Auslegung der Grund- und Menschenrechte zu berücksichtigen seien.

Regeln werden grösstenteils eingehalten

«Wir sind in der guten Lage, dass wir ganz viele der Regeln erfüllen können», sagt Annette Keller, die Direktorin in Hindelbank. Ähnlich klingt es in den beiden anderen Institutionen, die speziell auf straffällige Frauen ausgerichtet sind. «Die überwiegende Mehrheit der Richtlinien wird befolgt», erklärt Didier Burgi, der das Gefängnis La Tuilière im Kanton Waadt leitet, das westschweizerische Pendant zu Hindelbank mit 64 Plätzen für Frauen. «Wir werden den Bangkok-Regeln gut gerecht», sagt auch Simone Keller, die Leiterin des einzigen ausschliesslich für Frauen bestimmten Untersuchungsgefängnisses im zürcherischen Dielsdorf. Seit 2016 verfügt es über 38 Frauenplätze für Untersuchungshaft sowie über 19 Vollzugsplätze für Strafen unter drei Monaten.

Mehr als die Hälfte der Frauen haben Kinder

Die Umsetzung der Regeln spiegelt sich im Vollzugsalltag in allen Bereichen wider. In Hindelbank

gibt es 107 Plätze. Die eingewiesenen Frauen sind zwischen 21 und 75 Jahre alt, die Hälfte von ihnen sind Ausländerinnen – und etwas mehr als die Hälfte der Frauen haben Kinder. Sind diese noch klein, besteht die Möglichkeit, dass sie bei der Mutter in der Anstalt bleiben. Auf der Mutter-Kind-Abteilung in Hindelbank hat es Platz für sechs Mütter, durchschnittlich wohnen etwa fünf Kinder hier. Die Abteilung ist in einem separaten Haus eingerichtet, es gibt einen grossen Aufenthaltsraum und zwei Spielzimmer. Jede Frau hat ein eigenes Zimmer, in dem sie mit dem Kind schläft und das, anders als die Einzelzellen in den anderen Wohngruppen, nicht abgeschlossen wird, auch nicht in der Nacht. Kinder können längstens bis zum dritten Lebensjahr in der Anstalt bleiben, danach brauchen sie einen grösseren Erfahrungsraum als das Areal hinter dem Sicherheitszaun. Allerdings besuchen bereits die ganz Kleinen die normale Kindertagesstätte im Dorf, während die Mütter in der Anstalt ihrer Arbeit nachgehen. Wird eine schwangere Frau in Hindelbank eingewiesen, stellt die Anstalt die gesundheitliche Versorgung sicher. Für die Geburt wird die Insassin ins Frauenspital gebracht.

Im Gefängnis La Tuilière gibt es eine Mutter-Kind-Abteilung mit zwei Plätzen, in Dielsdorf dürfen Kinder bis zu 18 Monaten bei den Müttern bleiben.

Gefängnisleiterin Simone Keller räumt ein, die Abteilung sei klein und es sei enger als in Hindelbank. «An vorderster Stelle steht das Kindeswohl», sagt sie. So werde in jedem einzelnen Fall geprüft, was das Beste für das Baby sei – es bei der Mutter zu lassen oder es extern zu platzieren, bei Verwandten oder in einer Pflegefamilie.

Unabhängig von den Mutter-Kind-Abteilungen wird in allen drei Institutionen versucht, der Situation von Müttern, die von ihren Kindern getrennt sind, Rechnung zu tragen. «Die Verbundenheit der Frau zum Kind ist oft tiefer als beim Mann», sagt Simone Keller. «Viele Mütter leiden unter einem Trennungstrauma und unter Verlustangst.» Zum einen wollten die Frauen, dass es dem Kind draussen gut gehe – dann aber merkten sie, dass es eine immer engere Beziehung zur Bezugsperson aufbaue, was oft zu Eifersucht führe. «Nicht für ihr Kind da sein zu können, ist für die meisten Frauen hier sicher der härteste Teil der Strafe», erzählt Hindelbank-Direktorin Annette Keller. «Die Mütter werden deshalb sehr oft von Schuldgefühlen geplagt.»

Videotelefonie eingeführt

In allen drei Institutionen gelten besondere Besuchsbestimmungen für Kinder; sie können öfter kommen als Erwachsene und sie dürfen die Mutter ohne Trennscheibe sehen. Für Hindelbank wünschte sich Annette Keller kinderfreundlichere Besuchsräume. Auch möchte sie die Pflege der Beziehungen der Mütter zu ihren Kindern, die ausserhalb der Anstalt leben, noch stärker fördern. In diesem Punkt hat ausgerechnet die Corona-Krise einen Fortschritt gebracht: Annette Keller wollte schon lange die Videotelefonie einführen – aufgrund des Besuchsverbots während des Lockdowns ist dies nun möglich geworden: Die Insassinnen durften mit ihren Kindern skypen. «Das ist für die Pflege der Beziehung sehr wertvoll», sagt Annette Keller. «Wir wollen das auch nach der Corona-Krise beibehalten.»

Unabhängig davon, ob eine Insassin Kinder hat, sind auch andere Bereiche in den drei Anstalten spezifisch auf Frauen ausgerichtet. Die Arbeit unterscheidet sich von jener für Männer: Es werden vorwiegend Arbeitsplätze in der Hauswirtschaft, Küche, in der Wäscherei, im Garten, in der Kartonage angeboten. In der freien Zeit ist Sport für Frauen ebenso wichtig wie für Männer – allerdings werden weniger Gewichte gestemmt; statt Hanteln sind der Crosstrainer, die Yoga-Klassen und die Zumba-Events beliebt.

Oft traumatische Erfahrungen

Auch die medizinische Betreuung ist explizit auf Frauen ausgerichtet. «Aus gesundheitlicher Sicht sind die Bedürfnisse der Frauen grundsätzlich an-

ders, im Bereich der psychischen Gesundheit sind sie zudem stärker ausgeprägt», sagt Didier Burgi. Viele Insassinnen hätten traumatische Erfahrungen hinter sich und seien selbst Opfer von Gewalt oder sexuellem Missbrauch. Die psychiatrischen Schwierigkeiten, problematische Beziehungen und Missbrauchserfahrungen sind oft die Gründe, warum Frauen überhaupt erst kriminell werden. «Auch die Vulnerabilität in der Haft spielt eine grosse Rolle», ergänzt Simone Keller. «Gewalttätigkeiten unter den Frauen sind eher selten, sie richten die Gewalt öfter gegen sich selber, sie leiden unter Depressionen, es gibt Suizidversuche.» Darum werden für die Frauen spezielle Therapieprogramme angeboten.

Wartezeiten bis zu einem halben Jahr

In den drei auf Frauen spezialisierten Anstalten wird den genderspezifischen Unterschieden grösstenteils Rechnung getragen. Trotzdem ist die Situation der Frauen im Vollzug in der Schweiz nicht in jeder Beziehung zufriedenstellend. Denn nicht alle Frauen können in Hindelbank, in Dielsdorf oder im Gefängnis La Tuilière untergebracht werden: Es hat zu wenig Plätze. Zwar ist der prozentuale Anteil an Frauen im Vollzug nicht gestiegen – die absolute Zahl hingegen schon. «Wir haben eine Warteliste mit 20 bis 30 Frauen», sagt Hindelbank-Direktorin Annette Keller. «Das ist ungut, weil Frauen bis zu einem halben Jahr warten müssen, bis sie zu uns kommen können.» Das führt auch zu einem Rückstau in Dielsdorf, von wo die meisten Frauen nach Hindelbank geschickt werden. Also werden etliche straffällige Frauen in speziellen Abteilungen in gemischten Anstalten untergebracht.

In den Gefängnissen mit nur einer kleinen Anzahl Plätze für Frauen ist es schwieriger, ihren genderspezifischen Bedürfnissen zu entsprechen. «Weil es dort nur wenige Frauen gibt, haben sie einen viel kleineren Bewegungsspielraum», sagt Annette Keller. «Auch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter kam zum Schluss, dass die Frauen in den gemischten Gefängnissen gegenüber den Männern benachteiligt sind.» Mit Blick auf die Bangkok-Regeln besteht hier der grösste Handlungsbedarf, um die Situationen der Frauen im Vollzug zu verbessern.



Simone Keller: «An vorderster Stelle steht das Kindeswohl»



Didier Burgi: «Viele Insassinnen haben traumatische Erfahrungen hinter sich»

Link

Die Resolution 65/229 «Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln)» ist auf der Website der UNO (www.un.org) abrufbar.

Alle Interventionen sollen dem Wohl der Jugendlichen dienen



Beatrice Kalbermatter ist stellvertretende Leiterin des Fachbereichs Straf- und Massnahmenvollzug im BJ, wo sie für den Jugendbereich verantwortlich ist.

Die Empfehlungen des Europarates waren damals wegweisend und sind heute noch modern

Der Europarat hat im Jahr 2008 Empfehlungen erlassen, um die Rechte und die Sicherheit von Minderjährigen im Freiheitsentzug zu gewährleisten und um ihre körperliche und geistige Gesundheit sowie ihr soziales Wohlergehen zu fördern. Die Empfehlungen waren damals wegweisend und sind heute noch modern – aber wenig bekannt. Die folgenden Ausführungen wollen dazu anregen, sich mit diesen Grundsätzen auseinanderzusetzen und vertraut zu machen.

Beatrice Kalbermatter

Der Bund subventioniert 180 Erziehungseinrichtungen in der Schweiz jährlich mit rund 80 Millionen Betriebs- und 10 bis 20 Millionen Baubeiträgen. Die Einrichtungen müssen im Gegenzug gewisse Qualitätsstandards erfüllen. Für die Festlegung dieser Kriterien spielen insbesondere die Empfehlungen des Europarates über die Behandlung von Minderjährigen im Freiheitsentzug eine zentrale Rolle. Diese 2008 vom Ministerrat erlassenen Empfehlungen wurden von Deutschland, Österreich und der Schweiz als derart praxisrelevant erachtet, dass sie sie in einem Gemeinschaftsprojekt auf Deutsch übersetzt haben.

Solche Übersetzungen waren damals eher die Ausnahme. Die deutschsprachigen Mitgliedsstaaten verfolgten damit die Absicht, die Inhalte dieser Empfehlungen der Praxis näher zu bringen. Denn damals stellte man – wie heute – fest, dass es schwierig ist, neue Empfehlungen in der Praxis bekannt zu machen. Gerade Länder wie die Schweiz, Österreich und Deutschland gehen oftmals davon aus, dass sie mit ihren eigenen Standards diese Empfehlungen bereits erfüllen.

Das Interesse wecken

Das Bundesamt für Justiz (BJ) ist zuständig für die Ausschüttung der Subventionen und die Qualitätskontrolle, die durch Besuche der Einrichtungen vor Ort sichergestellt wird. Auch in diesem Rahmen verweist das BJ immer wieder auf die Empfehlungen des Europarates. Dabei bestätigt es sich, dass die konkreten Regelungen wenig bekannt sind und sich nur einzelne Einrichtungen explizit darauf berufen. Ein weiterer Grund ist wahrscheinlich darin

zu suchen, dass sich viele Einrichtungen vom Titel der Empfehlungen – der eher an ein Jugendgefängnis denken lässt – nicht angesprochen fühlen. Dieser Artikel soll deshalb das Interesse der Akteure der Jugendhilfe wecken und anhand von Beispielen einzelne relevante Empfehlungen erläutern.

Die Empfehlungen im Rahmen der strafrechtlichen Massnahmen und Sanktionen gelten gemäss Ziffer 21.5. für alle Jugendlichen die sich im Freiheitsentzug befinden, d.h. an einem Ort, den sie nicht «nach Belieben verlassen können». Ausserdem wird in Ziffer 22 präzisiert, dass diese Grundsätze auch angewandt werden können «zu Gunsten anderer Personen, die in denselben Einrichtungen oder demselben Umfeld wie jugendliche Straftäter/ Straftäterinnen untergebracht sind». Sie gelten demnach für alle platzierten Kinder und Jugendlichen.

Individualisierung – eine grosse Herausforderung

Die Grundprinzipien der Empfehlungen stützen sich auf pädagogische Grundsätze. Insbesondere sollen Platzierungen auf das erforderliche Mindestmass beschränkt sein (Ziff. 3) und alle Interventionen dem Wohl der Jugendlichen dienen. Hierbei gilt der Grundsatz der Individualisierung (Ziff. 5), d.h. zu berücksichtigen sind das Alter, der Reifegrad, die Fähigkeiten und die persönliche Situation der einzelnen Jugendlichen.

Diese Empfehlungen zur individuellen Behandlung aus dem Jahr 2008 sind zwar heute in der Praxis unbestritten, stellen jedoch in der Umsetzung immer wieder eine grosse Herausforderung

«Die konkreten Regelungen sind wenig bekannt und nur einzelne Einrichtungen berufen sich explizit darauf»



dar. Wie kommuniziert man den Jugendlichen in einer Einrichtung, dass Kiffen nicht gleich Kiffen ist, das heisst, dass jemand, der kiffte und jeden Morgen aufsteht und in die Schule geht anders sanktioniert wird, als jemand, der kiffte und deswegen keiner seiner Verpflichtungen mehr nachkommt? Stufenprogramme mit eindeutigen Punktzahlen

sind zwar im Alltag einfacher anzuwenden, machen jedoch je länger je mehr diesen individuellen Ansätzen Platz.

Nähe statt Distanz

Betrachtet man die Landkarte der geschlossenen Einrichtungen und der grossen Erziehungsein-

Die Angebote zur körperlichen Bewegung und zum Aufenthalt an der frischen Luft (Bild: Massnahmenzentrum Pramont VS) dürfen nicht im Rahmen einer Disziplinar-massnahme eingeschränkt werden.
Foto: Peter Schulthess (2019)

«Trotz dem Konzept der Sozialraumorientierung werden immer noch ein Viertel der Kinder und Jugendlichen ausserhalb ihres Herkunftskantons platziert»

«Die Einrichtung muss klein genug sein, um eine individuelle Betreuung zu erlauben»

richtungen in der Schweiz, dann sind die allermeisten an geographisch abgelegenen Orten zu finden. Diese Lage hat sich einerseits aus dem historischen Entstehungskontext ergeben, andererseits aus dem durchaus wohlgemeinten Anliegen der platzierenden Behörde, möglichst viel Distanz zwischen den Jugendlichen und dem «schlechten» Milieu zu schaffen. Die Empfehlungen weisen allerdings klar in eine andere Richtung: Die Einrichtungen sollen gemäss Ziffer 53.5 an «Orten gelegen sein, die leicht zugänglich sind und die Kontakte zwischen den Jugendlichen und ihren Familien erleichtern. Sie müssen im sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Umfeld der Gemeinden entstanden und integriert sein». Die Empfehlungen gehen noch weiter und fordern in Ziffer 55, dass die Jugendlichen soweit wie möglich in Einrichtungen in der Nähe ihres Herkunftsmilieus einzuweisen sind.

All diese Forderungen entsprechen dem Konzept der Sozialraumorientierung, das heute in der Schweiz für viele Kantone und Trägerschaften wegweisend ist: Die Hilfe soll zu den Klienten kommen und nicht die Klienten zur Hilfe. Trotzdem stellt das BJ in seinen statistischen Auswertungen fest, dass immer noch ein Viertel der Kinder und Jugendlichen ausserhalb ihres Herkunftskantons platziert werden. Eine genauere Analyse der Gründe fehlt; man kann aber annehmen, dass nach wie vor die Idee der Distanzplatzierung eine wichtige Rolle spielt. Eine Distanzplatzierung kann sicher Jugendlichen, Eltern und auch den platzierenden Instanzen eine Pause verschaffen. Jugendliche brauchen aber irgendwann wieder ihre Umgebung und ihren Freundeskreis. Denn sie müssen Überlebensstrategien erlernen, die sie in ihrem Herkunftsmilieu anwenden können. In diesem Kontext ist diese Empfehlung des Europarates wichtig für die längerfristige Wirksamkeit einer Platzierung.

Grösse der Wohngruppen

Zur Grösse der Einrichtung machen die Empfehlungen in Ziffer 53.4. ebenfalls Aussagen: Die Einrichtung muss klein genug sein, um eine individuelle Betreuung zu erlauben. Grössere Einrichtungen müssen durch die Aufteilung in kleinere Wohngruppen strukturiert werden. In Bezug auf die Schweiz stellen wir fest, dass es Einrichtungen verschiedenster Grössen gibt. Die meisten sind klein und verfügen über 8 bis 16 Plätze. Die grösseren Einrichtungen funktionieren in der Regel nach dem Wohngruppenkonzept.

Trotzdem gibt es noch Einrichtungen, die baulich über keine geeigneten Wohngruppenstrukturen verfügen oder deren Wohngruppen mehr als 8 Kinder

und Jugendliche betreuen. Gerade die Grösse einer Wohngruppe gibt immer wieder Anlass zu Diskussionen. Betriebswirtschaftliche Interessen kreuzen sich hier mit pädagogischen Überzeugungen. Die Beitragssubventionen des Bundes sollen dazu beitragen, kleinere Wohngruppen zu führen, um so dem individuellen Betreuungsanspruch gerecht werden zu können.

Anlass zu grösseren Diskussionen geben zudem die Sicherheitskonzepte der Einrichtungen: Videoüberwachungen, Lichtschranken, Ein- und Austrittskontrollen, Art der Zimmer- oder Zellentüren usw. Die Empfehlungen gehen hier in eine klare Richtung: so viel wie nötig, so wenig wie möglich (Ziffer 53.2). In den letzten zehn Jahren wird der Sanktionenvollzug in der Schweiz zunehmend vom Gedanken des «no risk» geprägt. Umso wichtiger ist es deshalb, sich diese Empfehlung des Europarates wieder vor Augen zu führen und sich zu fragen: Was passiert, wenn ein Jugendlicher entweicht? Welche Risiken beinhaltet dieses Entweichen effektiv? Welche Zeichen werden dem jungen Menschen vermittelt, wenn man ihn als «so gefährlich» behandelt?

Zunehmend Einzelzimmer

Konkret fordert der Europarat in Ziffer 63.1 jedes Land auf, Mindestanforderungen im Hinblick auf die Zellengrösse, Luftmenge, Beleuchtung, Heizung und Belüftung festzulegen. Das Handbuch für Erziehungseinrichtungen des BJ hat diese Anforderungen präzisiert. Gestützt auf Ziffer 63.2 werden im Handbuch Einzelzimmer für die Jugendlichen gefordert. Dies ist zunehmend in den Einrichtungen in der Schweiz auch der Fall, es finden sich jedoch auch weiterhin Doppelzimmer.

In Bezug auf die Nutzung der Doppelzimmer sind die Empfehlungen weitreichend. Sie fordern, dass Doppel- oder Mehrbettzimmer nur mit Jugendlichen zu belegen sind, die sich für die gemeinschaftliche Unterbringung eignen. Ausserdem seien die Jugendlichen anzuhören, bevor von ihnen die gemeinsame Nutzung von Schlafräumen verlangt wird. Schliesslich sollen sie angeben können, mit wem sie eine gemeinsame Unterbringung wünschen. Die Heime in der Schweiz legen vermehrt grosses Gewicht auf die Partizipation der Jugendlichen. Ob dies so weit geht, dass die Jugendlichen in Bezug auf die Nutzung der Doppelzimmer im Sinne der Empfehlungen angehört werden, wäre spannend zu erfahren.

Mindestens acht Stunden

Der Grundsatz in Ziffer 50.1, wonach Jugendliche Zugang zu einem sinnvollen Beschäftigungsprogramm, zu Schule und Ausbildung haben müssen,



Gemäss Handbuch des BJ sind ab dem Jugendalter Einzelzimmer «unerlässlich» (Bild: Massnahmenzentrum Uitikon ZH), was in den Einrichtungen auch zunehmend der Fall ist.

Foto: Peter Schulthess (2018)

ist ein Pfeiler der schweizerischen stationären Erziehung. Trotzdem kommt es immer wieder vor, dass Jugendliche nicht die in Ziffer 80.1 geforderten acht Stunden ausserhalb der Zelle verbringen können oder ihnen die zwei Stunden Bewegung – davon eine an der frischen Luft – verwehrt werden. Letzteres oft mit der Begründung, dass die Jugendlichen eh nicht an die Kälte möchten. Die Wahl, ob sie das wollen oder nicht, muss jedoch weiterhin bei den einzelnen Jugendlichen liegen und nicht wegen organisatorischer oder schwieriger betrieblicher Abläufe vorschnell aufgegeben werden.

Kollektivstrafen sind verboten

Einige Empfehlungen werden in der Schweiz als selbstverständlich empfunden. So verbietet Ziffer 95.2 Kollektivstrafen, Körperstrafen oder Dunkelhaft. Das BJ stellt jedoch bei Besuchen vor Ort immer noch fest, dass Kollektivstrafen nach wie vor verhängt werden, insbesondere um den Verantwortlichen einer Missetat eruieren zu können. Konkret kann dies etwa heissen: «Wir verlassen die Wohngruppe erst, wenn wir wissen, wer das war». Auch Dunkelhaft haben wir im vergangenen Jahr noch angetroffen: So wurde für alle eingeschlossenen Jugendlichen das Licht in der Zelle zu einem bestimmten Zeitpunkt gelöscht. Diese Praxis ist zwischenzeitlich behoben worden.

In den letzten Jahren haben viele Einrichtungen ihr Hausordnungen revidiert. Dabei tauchte oft die Frage auf, was eine disziplinarische Massnahme und was eine pädagogische Massnahme beinhaltet. Auf diese Frage geben die Empfehlungen folgende Antworten: Eine disziplinarische Massnahme ist die Reaktion auf einen disziplinarischen Verstoss. Disziplinarische Verstösse sind gemäss Ziffer 94.2 Handlungen, welche die Ordnung oder die Sicherheit gefährden können.

Disziplinarstrafen nur als letztes Mittel

Dabei sind Disziplinarstrafen gemäss Ziffer 94.1. als letztes Mittel einzusetzen. Eine ausgleichende Konfliktlösung und pädagogische Massnahmen zur Wiederherstellung der Werteordnung sind förmlichen Disziplinarverfahren und Bestrafungen vorzuziehen. In Ziffer 95.1. wird nachgedoppelt: «Bei der

Wahl der Disziplinarstrafen ist ihre pädagogische Wirkung so weit wie möglich zu berücksichtigen». Ausserdem dürfen Disziplinarstrafen nicht Besuche oder familiäre Kontakte einschränken (ausser wenn der Pflichtverstoss in Zusammenhang mit diesen Kontakten steht).

Auch die Angebote zur körperlichen Bewegung und zum Aufenthalt an der frischen Luft dürfen nicht im Rahmen einer Disziplinarstrafe eingeschränkt werden. In der Praxis werden jedoch immer noch im Sinne einer Bestrafung Urlaube zu Hause oder sportliche Betätigungen gestrichen. Auch in diesem Bereich sind die Empfehlungen immer noch nicht ganz umgesetzt, denn es wirken oftmals uralte Mechanismen, die nur schwer zu ändern sind.

Schliesslich stellen sich Einrichtungen im Bereich der Hausordnung oder der Anordnung von disziplinarischen Massnahmen die Frage, ob sowohl für die zivil- und als auch die jugendstrafrechtlich eingewiesenen Kinder und Jugendlichen die gleichen Massnahmen angewandt werden können. Dies weil die rechtlichen Grundlagen für Zwangsmassnahmen im Bereich der jugendstrafrechtlich Platzierten oftmals klarer sind als jene im Bereich der zivilrechtlich Platzierten. Gemäss Ziffer 116 müssen Jugendliche in der gleichen Einrichtung gleich behandelt werden. Anstelle von unterschiedlichen Regimes müssen deshalb in kantonalen Gesetzen rechtliche Grundlagen geschaffen werden, die für beide Bereiche anwendbar sind. Auch hier besteht in mehreren Kantonen Handlungsbedarf.

Einladung zur erneuten Lektüre

Den Empfehlungen des Europarats haftet oftmals das Label an, dass sie sehr weit weg vom Alltag entstehen und wohl nur wenige neue, relevante Aussagen für die tägliche Arbeit enthalten. Vielleicht haben Sie diese Empfehlungen das letzte Mal während der Ausbildung oder des Studiums oder gar nicht gelesen. Dieser Artikel lädt Sie ein, mit Ihrem heutigen Praxiswissen einen erneuten Blick auf diese zu werfen. Über Rückmeldungen, welche Relevanz Sie diesen Empfehlungen beimessen und welche Überlegungen sie ausgelöst haben, freuen wir uns.

«Jugendliche in der gleichen Einrichtung müssen gleich behandelt werden»

Links

Die Empfehlung des Europarates Rec(2008)11 über die Europäischen Grundsätze für die von Sanktionen und Massnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen sowie das Handbuch des BJ für Bauten von Erziehungseinrichtungen sind auf der Website des BJ (www.admin.bj.ch) abrufbar.

Fünf Fragen an Ines E. Follador-Breitenmoser

«Räume, die als attraktiv wahrgenommen werden, tragen wesentlich zu einem entspannten Vollzugsalltag bei»

Ines E. Follador-Breitenmoser wurde vor acht Jahren als Quereinsteigerin zur Direktorin der zwei Jahrhunderte alten Justizvollzugsanstalt Sennhof in Chur ernannt. Seit deren Schliessung leitet die Arbeits- und Organisationspsychologin in Cazis Tignez die modernste Justizvollzugsanstalt der Schweiz.



#prison-info: Die Justizvollzugsanstalt Cazis Tignez hat statt wie geplant Anfang Januar erst Mitte Februar ihren Betrieb aufgenommen. Welches waren die Gründe für diese Verzögerung?

Ines E. Follador-Breitenmoser: Mitte Oktober 2019 wurde die dreijährige Bauphase der JVA Cazis Tignez beendet. Die sicherheitstechnischen Anlagen sind sehr komplex, an sie werden sehr hohe Anforderungen gestellt. So mussten wir z. B. alle Rauchmelder testen, jede Überwachungskamera kontrollieren und die Kontaktaufnahme von jeder Zelle zur Zentrale musste klappen. Im Notfall muss alles funktionieren, denn wir sind für die Sicherheit der Insassen verantwortlich. Auch die Eingewöhnung des Personals brauchte Zeit. Gegenüber dem Sennhof, der 30 Arbeitsplätze hatte, haben wir in Cazis Tignez 110 Arbeitsplätze, d.h. wir haben über 80 neue Mitarbeitende, die meisten sind Quereinsteiger. Alle müssen die Betriebsabläufe kennen, alle müssen sich in ihrer Tätigkeit sicher fühlen.

Wie wirkt sich der grosszügig und offen konzipierte Neubau im Vergleich zu den beengten Verhältnissen im Sennhof auf den Vollzugsalltag aus?

Studien weisen darauf hin, dass Licht zusammen mit weiteren architektonischen Elementen und der Möblierung Einfluss darauf hat, wie ein Raum wahrgenommen wird. Die Raumatmosphäre hat wiederum Einfluss auf die Leistung, die Gesundheit, das Wohlbefinden

und das soziale Verhalten. Wird die Raumatmosphäre als positiv bewertet, wirkt sich dies auch positiv auf die Interaktionen aus. Diese Wechselwirkung von Mensch und Raum betrifft sowohl die Eingewiesenen als auch die Mitarbeitenden. Räume, die als attraktiv wahrgenommen werden, tragen wesentlich zu einem entspannten Vollzugsalltag bei. Nach knapp drei Monaten kann ich festhalten, dass sich die lichtdurchfluteten Räumlichkeiten sehr positiv auf den Vollzugsalltag in Cazis Tignez auswirken. Dank der grosszügigen Raumverhältnisse und Weitläufigkeit der Anlage konnten auch die vom BAG erlassenen Massnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus gut umgesetzt und eingehalten werden, was in den engen Verhältnissen im Sennhof nie möglich gewesen wäre.

Inwiefern haben mit den neuen Dimensionen der Anstalt auch Ihre Aufgaben zugenommen?

Cazis Tignez bietet Platz für 152 Insassen, also für fast 100 mehr als der Sennhof, und wird 110 Vollzeitstellen haben. Mit der grösser werdenden Zahl an Insassen und Mitarbeitenden haben sich auch meine Aufgaben z.T. verändert. Ich durfte das Projekt «Neubau geschlossene Anstalt» seit anfangs 2012 begleiten und bin so in die vielfältiger werdenden Aufgaben nach und nach hineingewachsen. Das Mitwirken bei der Planung einer neuen JVA ist etwas Einmaliges, Eindrückliches, Interessantes und in vielerlei Hinsicht sehr lehrreich. Das trifft sicher

nicht nur auf mich zu, sondern auf das gesamte Projektteam. Zusammenfassend kann ich sagen, dass es eine arbeitsintensive Zeit war, ich jedoch die wertvollen Erfahrungen nicht missen möchte.

Ist das Projekt nun abgeschlossen?

Nein, wir sind noch nicht am Ziel. Die angedachten «normalen» Betriebsabläufe müssen nach der Coronavirus-Ära gefestigt und Prozessabläufe optimiert werden – mit anderen Worten: Die Anstalt ist gebaut, nun müssen wir die zusätzlichen Möglichkeiten, welche die Räumlichkeiten bieten, nutzen, sprich das Haus mit Leben beseelen. Ein spannender, herausfordernder Prozess!

Zur neuen Anstalt gehören auch zwei Industrie-Werkhallen. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der heimischen Wirtschaft?

In der JVA sind zwei Industrie-Werkhallen, eine Schreinerei und ein Atelier untergebracht. Für diese Werkstätten sind wir auf Gewerbetpartner angewiesen, um den gesetzlichen Resozialisierungsprozess umsetzen zu können. Wir sind in Kontakt mit Unternehmen, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben in der Region, für die wir als verlässlicher Geschäftspartner individuelle Kundenwünsche ausführen und Arbeiten übernehmen, die für sie schwierig auszuführen sind, sich nicht lohnen oder nicht interessant sind. Dies unter dem Motto: «Das Gefängnis – Ihr Partner».

«Erfreulicherweise ist es gelungen, das Virus aus den Anstalten weitgehend fernzuhalten»

KKJPD-Präsident Urs Hofmann zieht eine erste Bilanz

Dank raschen und rigorosen Massnahmen hat die Verbreitung des Coronavirus in den schweizerischen Justizvollzugsanstalten wirkungsvoll verhindert werden können. Ein Kränzchen windet Regierungsrat Urs Hofmann, Präsident der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), dem Vollzugspersonal, dem eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung der Krise zukommt.



Der Aargauer Regierungsrat Urs Hofmann, Präsident der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), rät zu anhaltender Vorsicht vor der «heimtückischen» Krankheit Covid-19.

#prison-info: Um die Bekämpfung und Eindämmung des Coronavirus im Justizvollzug zu koordinieren, hat die KKJPD eine Orientierungshilfe mit konkreten Empfehlungen für die zuständigen Stellen verfasst. Wie rasch konnten die Hygienevorschriften des BAG in den Justizvollzugsanstalten umgesetzt werden?

Regierungsrat Urs Hofmann: Als die Orientierungshilfe Anfang April veröffentlicht wurde, hatten die meisten Justizvollzugsanstalten die nötigen Massnahmen bereits umgesetzt. Wir haben festgestellt, dass die Kantone rasch und sachgerecht auf die Situation reagiert haben. Die Verbreitung des Virus in den Anstalten des Freiheitsentzugs konnte so wirkungsvoll verhindert werden.

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) verzichtet bis auf Weiteres auf Kontrollbesuche, um die Anstalten nicht zusätzlich zu belasten. Wie sehr erschwert die Umsetzung der Hygienevorschriften den Vollzugsalltag?

Der Umgang mit dem Virus stellt, innerwie auch ausserhalb der Anstalten, eine grosse Herausforderung dar. Viele der etablierten Abläufe mussten angepasst werden und benötigen oft erheblich mehr Zeit. Für die Mitarbeitenden war diese Situation eine tägliche Herausforderung. Zudem war während dieser Zeit auch unklar, wie viel Personal aufgrund von Krankheitssymptomen vorübergehend ausfallen würde. Die Krise konnte letztlich nur dank eines Sonderefforts aller Beteiligten gut gemeistert werden. Eine grosse Belastung war diese Zeit natürlich vor allem auch für die Gefangenen. Es mussten Bildungs- und Freizeitprogramme abgesagt, die Arbeit eingestellt und externe Besuche gestrichen werden. Alles mit dem Ziel, das Virus nicht ins Gefängnis zu lassen.

Wie lässt sich das Abstandsgebot innerhalb der Mauern einhalten?

Es gelten grundsätzlich die gleichen Regeln wie ausserhalb der Mauern. Aufgrund der teils engen Platzverhältnisse in den Anstalten besteht in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der WHO die Möglichkeit, das Abstandsgebot innerhalb der Anstalten auf einen Meter einzuschränken. Um das Abstandsgebot einhalten zu können, wurden Gemeinschaftsaktivitäten eingeschränkt oder ausgesetzt. Gleichzeitig wurde versucht, diese Einschränkung mit anderen Angeboten zu kompensieren. Nötig waren auch Anpassungen bei den Betriebsabläufen, Dosiersysteme bei Duschen und Toiletten und selbstverständlich die ständige Aufmerksamkeit aller Beteiligten.

Wie kann die Konzentration der Inhaftierten vermieden werden, namentlich bei der Arbeit und in der Freizeit oder bei der Verpflegung?

Die Aktivitäten im Arbeits- und Freizeitbereich werden oft gestaffelt. Und meines Wissens wurde in allen Gefängnissen vom gemeinsamen Essen auf Einzelverpflegung in den Zellen umgestellt, soweit dies nicht schon vorher der Fall war.

Kann der tägliche Spaziergang im Freien weiterhin gewährleistet werden?

Ja, wobei auch hier auf die Eigenverantwortung der Gefangenen (Abstandsgebot) vertraut werden muss.

Welche weiteren Massnahmen sind getroffen worden?

Die Anstalten stehen in Kontakt mit dem jeweiligen kantonsärztlichen Dienst und beziehen dort individuell ihr Schutzmaterial, soweit der gemäss Pandemieplanung vorhandene Vorrat nicht ausreicht. Zudem hat jeder Kanton aufgrund der konkreten Situation die



notwendigen Massnahmen für die Isolation von kranken Insassen und für die Quarantäne von Verdachtsfällen oder Neueintritten ergriffen. Im Gefängnis Horgen im Kanton Zürich wurde beispielsweise eine eigene Anstalt zu diesem Zweck in Betrieb genommen. In der Justizvollzugsanstalt Lenzburg wurde in einem Trakt eine Isolierstation eingerichtet. Andere Kantone haben ähnliche Massnahmen innerhalb ihrer Strukturen ergriffen.

Kann die somatische und psychiatrische Grundversorgung in den Anstalten trotz Corona-Krise im bisherigen Umfang gewährleistet werden?

Die somatische und psychiatrische Grundversorgung war zu jeder Zeit gewährleistet. Den Kantonen wurde empfohlen, die ordentlichen Leistungen der Gesundheitsdienste und Anstaltsärzte soweit als möglich aufrecht zu erhalten. Sofern ein direkter Kontakt zwischen den Insassen und den Gesundheitspersonen nicht möglich war, konnte teilweise auch auf Alternativen zurückgegriffen werden. So ist beispielsweise ein Gespräch auch in einem Raum mit Trennscheibe, per Telefon oder Videokonferenz möglich.

Wie einschneidend ist der Lockdown intramuros gewesen?

Das Virus kann grundsätzlich nur von aussen in eine Anstalt gelangen. In einer ersten Phase war somit das Ziel, die Aussenkontakte nach Möglichkeit einzuschränken. Besuche wurden daher in den meisten Anstalten zu Beginn gänzlich ausgesetzt.

Wurden auch Ausgänge und Urlaube sistiert oder gab es Ausnahmen?

Auch Ausgänge und Urlaube wurden vorerst grossmehrheitlich ausgesetzt. Es ist aber möglich, teilweise einzelne Ausnahmen, zum Beispiel für unverzichtbare Entlassungsvorbereitungen, zu gewähren.

Konnten die Inhaftierten weiterhin ihrer Arbeit nachgehen oder wurden die Werkstätten geschlossen und nur noch die wichtigsten Arbeiten erledigt?

Entscheidend war, dass die BAG-Vorschriften eingehalten wurden. Wo dies nicht möglich war, mussten die Betriebe geschlossen werden. Bei Betrieben wie Küche und Wäscherei, deren Schliessung nicht möglich war, mussten zusätzliche Schutzmassnahmen, zum

Alle Massnahmen dienen dem Ziel, «das Virus nicht ins Gefängnis zu lassen» (Bild: Eingang der JVA Lenzburg).
Foto: Marcel Ruf

Beispiel die Einführung der Maskenpflicht, ergriffen werden.

Konnten diese Einschränkungen wenigstens teilweise kompensiert werden?

Ziel war es, die Einschränkungen so gut als möglich zu kompensieren. Nicht mehr durchführbare Besuche versuchte man mit zusätzlichen Telefonaten oder mit Videotelefonie etwas aufzufangen.

Wie haben sich diese Massnahmen auf die Stimmung der Inhaftierten ausgewirkt?

Die Einschränkungen treffen die Insassen hart. Sie sind sich Einschränkungen situationsbedingt aber gewohnt und haben grundsätzlich mit Verständnis darauf reagiert. Mit dem zunehmenden Zeitablauf und den Öffnungen ausserhalb der Anstalten

wird der Wunsch nach einer Rückkehr zum Normalbetrieb natürlich grösser. Familienväter leiden stärker, wenn sie ihre Kinder längere Zeit nicht mehr sehen können. Auch dank der hervorragenden Arbeit des Personals konnten bis anhin grössere Unruhen verhindert werden.

Spannungen wie die Protestaktionen in Champ-Dollon waren also die Ausnahme?

Diese Vorfälle waren glücklicherweise die Ausnahme.

Und wie ist die Stimmung beim Personal?

Das Personal steht seit Beginn der Krise unter grossem Druck in einem ansonsten schon anspruchsvollen Arbeitsumfeld. Das Personal war und ist aber entscheidend bei Bewältigung der Krise und hat hervorragend

auf die Herausforderungen reagiert. Die ständigen Anpassungen und Änderungen zeigen aber auch beim Personal allmählich zum Teil Ermüdungserscheinungen. Es ist deshalb wichtig, die Mitarbeitenden Führungsmässig eng zu begleiten und positiv auf sie einzuwirken.

Inwieweit haben die zuständigen Behörden – wie vom Anti-Folter-Ausschuss CPT angeregt – von den Alternativen zum Freiheitsentzug Gebrauch gemacht?

Der Rechtsstaat gilt auch in Zeiten von Corona. In vertretbaren Fällen, insbesondere bei Ersatzfreiheitsstrafen oder Strafen bis zu einem Jahr, wurden etwa die Aufgebote zum Vollzug zeitlich hinausgeschoben. Bei uns im Aargau kam es in Einzelfällen auch zu einem Haftunterbruch, um hinreichend Platz für die Schaffung einer Isolierstation zu schaffen. Alternative Vollzugsformen wie zum Beispiel der Vollzug von Freiheitsstrafe mittels elektronischer Überwachung gab es in der Schweiz ja schon vorher. Ein grossflächiger Einsatz von Alternativen war während der ganzen Zeit nicht nötig. Im Einzelfall wurde aber durchaus auch mit spezifischen Lösungen reagiert.

Wie weit kann die Bekämpfung und Eindämmung des Coronavirus in unserem föderalistischen System koordiniert werden?

Der Vollzug von Strafen und Massnahmen fällt in die Kompetenz der Kantone. Diese Zuständigkeit musste auch nicht in Frage gestellt werden, da die Kantone hervorragende Arbeit geleistet haben. Eine Koordination erfolgte teilweise über die KKJPD und teilweise über die Strafvollzugskoordination. Die Kantone haben dabei sehr gut mitgearbeitet. Angesichts der unterschiedlichen Strukturen im Strafvollzug und der oft rasch wechselnden Lagen waren jedoch situativ unterschiedliche Entscheide unumgänglich. Dies war sinnvoll und erlaubte eine rasche



Aufgrund der Corona-Pandemie wurde das Ende 2019 geschlossene Gefängnis Horgen Anfang April wieder in Betrieb genommen. Es dient nun als Eintrittsquarantäne und Isolierstation (Bild: Zelle auf der Isolierstation). Foto: JuWe



Reaktion auf neue Herausforderungen. Insofern bietet ein System mit dezentralen und massgeschneiderten Lösungen gegenüber einer zentralistischen Lösung auch Vorteile.

Wie weit setzen regionale Unterschiede wie die stärkere Betroffenheit der lateinischen Schweiz durch die Pandemie und die verschiedenen Vollzugsarten der Koordination Grenzen?

Aufgrund der regionalen und örtlichen Unterschiede und Eigenheiten der Anstalten ist eine strikte und verbindliche Gleichschaltung aller Massnahmen weder nötig noch sinnvoll. Wichtig sind eine gemeinsame Grundhaltung und gewisse Leitplanken. Es liegt in der Natur der Sache, dass stärker betroffenen Regionen auch im Bereich des Freiheitsentzugs teilweise vorsichtiger agieren als weniger betroffene Gebiete. Letztlich entscheidet jeder Kanton selbst, welche Massnahmen und Schritte zielführend und nötig sind.

Welche Zwischenbilanz in Zahlen können Sie ziehen?

Erfreulicherweise ist es gelungen, das Virus aus den Anstalten des Freiheitsentzugs weit-

gehend fernzuhalten. Im Kanton Aargau hatten wir keine Infektion unter den Gefangenen und eine einzige unter den Mitarbeitenden. Gesamtschweizerisch zeigen die Zahlen per Anfang Juni (Stichtag: 9. Juni) folgendes Bild: 6 Krankheitsfälle unter den Gefangenen und 40 unter den Mitarbeitenden. Ich muss allerdings darauf hinweisen, dass aufgrund der anfänglich teilweise fehlenden Testkapazitäten die Zahl der effektiven Krankheitsfälle höher sein kann. Todesfälle sind mir nicht bekannt.

Wie weit können nun die rigorosen Massnahmen gelockert werden, ohne die erfolgreiche Eindämmung des Coronavirus in den Anstalten aufs Spiel zu setzen?

Das ist die grosse Herausforderung. Was richtig war, wird erst die Zukunft zeigen. Angesagt sind nun situationsbedingte schrittweise Lockerungen. Dabei orientieren sich die Kantone an den Regeln, welche für die Allgemeinbevölkerung gelten. Natürlich steigt mit der Anzahl der Aussenkontakte auch das Risiko, dass sich ein Insasse infizieren könnte. Diesem Risiko wird mit entsprechenden Massnahmen in den jeweili-

Grundsätzlich gelten drinnen die gleichen Regeln wie draussen: Insassen der JVA Lenzburg stehen mit zwei Metern Abstand vor dem Kiosk an.
Foto: Marcel Ruf

gen Anstalten so gut als möglich Rechnung getragen.

Zum Schluss noch eine persönliche Frage: Sie haben sich mit dem Coronavirus infiziert und mussten im April hospitalisiert werden. Wie hat diese Erfahrung Ihre Einschätzung dieser Krankheit geprägt?

Ich war vier Wochen arbeitsunfähig, und ich habe anschliessend noch etliche Wochen unter Nachwirkungen der Covid-19-Erkrankung gelitten. Ich weiss aufgrund meiner persönlichen Erfahrungen vor allem eines: Diese Krankheit ist heimtückisch und mit einer gewöhnlichen Grippe nicht vergleichbar. Bleiben wir also weiterhin vorsichtig!

Ein Massengeschäft mit hohen Fallzahlen und relativ wenigen Hafttagen

Studie über den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen im Kanton Zürich

Die Eintreibung von Bussen und Geldstrafen über die Drohung mit Ersatzfreiheitsstrafen erweist sich als preisgünstig, wie aus einer Studie über den Vollzug im Kanton Zürich hervorgeht. Die Ersatzfreiheitsstrafen sind zudem für die Glaubwürdigkeit des Sanktionensystems unerlässlich. Die Ergebnisse der Studie dürften sich zumindest teilweise auch auf andere Kantone übertragen lassen.

Martin Killias und Lorenz Biberstein



Martin Killias, emeritierter Professor für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie, ist Geschäftsführer von Killias Research & Consulting.



Lorenz Biberstein, MA in Politikwissenschaft, Soziologie und Kriminologie, war von 2013 bis 2018 wissenschaftlicher Mitarbeiter von Killias Research & Consulting.

Das schweizerische Strafgesetzbuch sieht vor, dass Bussen und Geldstrafen, die nicht bezahlt werden, in Form einer Ersatzfreiheitsstrafe im Gefängnis vollzogen werden. Bei Geldstrafen entspricht dabei ein Tagessatz einem Tag Freiheitsstrafe, bei Bussen wird mit dem Urteil (sei es im Strafbefehl oder in einem Gerichtsurteil) die Anzahl Tage Freiheitsstrafe festgelegt, die bei Nichtbezahlung der Busse fällig sind. Werden im Kanton Zürich die offenen Geldbeträge den Bussenstellen (die grössten sind die kantonalen Statthalterämter und die kommunalen Stadtrichterämter) auch nach Mahnversuchen nicht bezahlt, beauftragen diese «Justizvollzug und Wiedereingliederung» (JuWe; ehemals Amt für Justizvollzug) mit dem Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe.

Da im Kanton Zürich relativ wenig gesicherte Informationen zu den Umständen der Ersatzfreiheitsstrafen bekannt waren, führte Killias Research and Consulting (KRC) vom Sommer 2017 bis Herbst 2018 im Auftrag von JuWe eine Studie durch, um mehr über das Profil der verurteilten Personen, die Tatumstände und die Hintergründe der Umwandlung der Strafe zu einer Gefängnisstrafe herauszufinden. Ziel war eine solide statistische Grundlage, auf deren Basis fundiert über die Ersatzfreiheitsstrafe im Kanton Zürich diskutiert werden kann. Dazu wurden einerseits Vollzugsakten analysiert, die mit Steuerinformationen der beteiligten Personen ergänzt wurden, andererseits wurden die grössten Bussenstellen befragt und eine Insassen-Stichprobe im Vollzug ausgewertet. So konnten am Ende jene Geschäfte, die mit dem Vollzug einer Gefängnisstrafe (evtl. in Kombination mit einer Teilzahlung) abgeschlossen wurden, mit den Geschäften, die anders abgeschlossen wurden (komplett bezahlt, verjährt etc.) verglichen werden.

JuWe selbst berechnete anhand von internen Informationen die Kosten, die beim Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen anfallen.

Häufig mehrere Strafen

Aus den eigenen Statistiken von JuWe ist bekannt, dass über 50 % der Geschäfte, die bei JuWe landen, doch noch mit einer Bezahlung abgeschlossen werden und die verurteilten Personen am Ende nicht ins Gefängnis müssen. Weitere 35 bis 40 % der Geschäfte verjähren, bevor die Verurteilten ihre Strafe bezahlen oder im Gefängnis verbüssen. Ca. 5 % der Geschäfte enden mit dem Vollzug der Strafe im Gefängnis, ca. 2 % werden mit einer Kombination aus Bezahlung und Vollzug abgeschlossen. Andere Abschlussarten, wie bedingte Entlassungen oder das Ableben des Klienten vor dem Vollzug der Strafe, machen jeweils unter 1 % aus.

Wichtig ist bei der Analyse die Unterscheidung zwischen Geschäften und individuellen Strafen: Eine Person kann mehrere offene Strafen (Bussen oder Geldstrafen, evtl. von verschiedenen Bussenstellen) haben, die für die Bearbeitung bei JuWe zu einem Geschäft zusammengefasst werden; dabei werden die offenen Tage Ersatzfreiheitsstrafe addiert. Es zeigte sich, dass Geschäfte bei JuWe relativ häufig aus mehreren individuellen Strafen zusammengesetzt sind: 55 % der untersuchten Geschäfte beinhalteten mindestens zwei offene Strafen (ein Extremfall umfasste insgesamt 25 angesammelte Strafen), die zum Vollzug angeordnet waren. Geschäfte, die mit einem Vollzug im Gefängnis abgeschlossen wurden, waren häufiger aus mehreren Strafen zusammengesetzt als jene, die anders abgeschlossen wurden. Verurteilte Personen mit mehreren «angesammelten» Strafen scheinen also eine höhere Wahrscheinlichkeit zu haben, dass ihr Geschäft mit Haft abgeschlossen wird.



Weniger als zwei Wochen

Dazu passt, dass Geschäfte, die mit dem Vollzug der Strafe abgeschlossen wurden, auch längere Ersatzfreiheitsstrafen beinhalteten als Geschäfte, die mit einer Bezahlung abgeschlossen wurden (durchschnittlich 30 Tage gegenüber 8 Tagen). Insgesamt machen aber kürzere Ersatzfreiheitsstrafen die Mehrheit aus: 50 % der Geschäfte wiesen eine Ersatzfreiheitsstrafe von maximal 15 Tagen auf, wobei am häufigsten eine ausgeschriebene Ersatzfreiheitsstrafe von einem einzelnen Tag vorkam. Es gibt also eine relativ grosse Streuung bei der Länge der Ersatzfreiheitsstrafen: Einige wenige fallen sehr lang aus (eine verurteilte Person hatte offene Strafen, die zu einem Gefängnisaufenthalt von über zwei Jahren führten), die meisten offenen Ersatzfreiheitsstrafen sind aber relativ kurz (unter zwei Wochen).

Von den offenen Strafen machen Bussen 90 bis 95 % aus; Geldstrafen sind also selten bei Ersatzfreiheitsstrafen. Da aber Gerichte auch bei schwereren Delikten neben bedingten Freiheits- oder Geldstrafen regelmässig auch Bussen verhängen, geht es bei den zugrundeliegenden Straftaten nicht immer um Übertretungen mit Bagatelldarakter. Bei der Höhe der ausstehenden Bussen zeigte sich – wie bei den offenen Ersatzfreiheitsstrafen – eine grosse Bandbreite: Die tiefste Busse in der Stichprobe betrug lediglich 19, die höchste 5000 Franken. Allerdings liegen 75 % der untersuchten Bussen bei 350 Franken oder tiefer, 25 % betragen sogar nur 100 Franken oder weniger. Bussen, die doch noch bezahlt wurden, waren tiefer als jene, die im Gefängnis vollzogen wurden.

Betrachtet man die Nationalität und Wohnadressen der verurteilten Personen, zeigt sich, dass Geschäfte von Personen mit ausländischer Nationalität und ohne gültige Adresse in der Schweiz häufiger verjähren als bei Schweizern oder in der Schweiz wohnhaften Personen. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass diese Personen zuerst zur Verhaftung ausgeschrieben werden müssen, vor Ablauf der Verjährungsfrist aber nicht verhaftet werden können.

Bezüglich verübter Delikte zeigte sich, dass Schwarzfahren häufiger ist bei den Personen, die ihre Strafe im Gefängnis verbüssen, und dass Delikte aus dem Strassenverkehr eher bezahlt werden oder verjähren. Dies hat wohl unterschiedliche Hintergründe: Wer schwarzfährt, hat tendenziell weniger finanzielle Mittel zur Verfügung; diese Ver-

stösse werden eher vollzogen. Wer sich ein Auto leisten kann (um überhaupt ein Strassenverkehrsdelikt begehen zu können), hat wahrscheinlich auch mehr Geld zur Verfügung, um die Strafe zu bezahlen. Dies bestätigen auch die Steuerdaten: Personen, die im Strassenverkehr gegen ein Gesetz verstossen haben, weisen ein höheres durchschnittliches Einkommen auf als Schwarzfahrer.

Eher Wiederholungstäter

Bei der Befragung der Verurteilten im Vollzug gaben 80 % an, dass sie die Strafe nicht bezahlen konnten und deshalb im Gefängnis waren. Je ca. 10 % sagten, dass sie die Strafe nicht bezahlen wollten oder dass es für sie einfacher sei, die Strafe im Gefängnis zu verbüssen. Weiter gab knapp die Hälfte der Befragten an, die Strafe noch während des Vollzugs bezahlen zu wollen, wobei dies am Ende wohl nicht alle auch wirklich schafften. Nur ungefähr ein Drittel der Befragten gab an, zum ersten Mal im Gefängnis zu sein. Bei Personen, deren Strafen mit einer Ersatzfreiheitsstrafe vollzogen werden, handelt es sich deshalb wohl eher um Wiederholungstäter.

Markante Vermögensunterschiede

Anhand einer Analyse der Steuerinformationen beim kantonalen Steueramt (KSTA) konnten die finanziellen Verhältnisse der Klienten besser eingeschätzt werden. Dabei zeigte sich, dass bei den verjährten Fällen klar weniger Personen bekannt waren beim KSTA. Es dürfte sich um die gleichen Personen ohne festen Wohnsitz oder mit einer Adresse im Ausland handeln, die auch von JuWe nicht kontaktiert werden können. Auffallend war, dass nur ca. jede zweite Person überhaupt eine Steuererklärung beim KSTA eingereicht hatte. Dies kann als Hinweis gesehen werden, dass die untersuchte Bevölkerungsgruppe entweder kein regelmässiges Einkommen oder allenfalls auch Mühe mit schriftlichen Unterlagen, dem Kontakt mit Behörden oder einer stabilen Lebensführung hat.

Beim steuerbaren Vermögen sind die Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen markant: Das durchschnittliche Vermögen von Personen im Vollzug ist 10 bis 20 Mal tiefer als jenes der zahlenden Personen. Die Möglichkeit, eine ausstehende Busse oder Geldstrafe bezahlen zu können, dürfte also unter anderem stark von den eigenen finan-

ziellen Möglichkeiten und insbesondere der Liquidität abhängen.

JuWe erhält die Problemfälle

Bei den Bussenstellen können zwischen 50 und 90 % der Geschäfte erfolgreich mit einer Bezahlung abgeschlossen werden; der Anteil Verjährungen an den Abschlüssen beträgt zwischen ca. 0,5 und 3 %. Diese Rate ist mit 30 bis 40 % bei JuWe viel höher, was in der Natur der Sache liegt: Bei den Fällen, die zum Vollzug an JuWe weitergeleitet werden, dürfte es sich primär um Geschäfte handeln, die von den Bussenstellen nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnten (z.B. weil die verurteilte Person nicht erreicht werden konnte). JuWe erhält somit von Anfang an die Problemfälle.

Die überwiegende Mehrheit (50 bis 80 %) der Geschäfte bei den Bussenstellen stammt aus dem Strassenverkehr. Dies entspricht wiederum nicht dem Anteil bei JuWe, wo der Anteil der Fälle aus dem Strassenverkehr unter 50 % liegt. Dies deutet darauf hin, dass Fälle aus dem Strassenverkehr bei den Bussenstellen häufiger erfolgreich abgeschlossen werden (weil wahrscheinlich Delinquenten im Strassenverkehr mehr Geld zu Verfügung haben, um eine Strafe zu bezahlen).

Wirtschaftliche Bilanz

Um die wirtschaftliche Bilanz der Ersatzfreiheitsstrafen zu beurteilen, hat JuWe das

Kosten-Nutzen-Verhältnis untersucht. Werden die bei JuWe eingehenden Einnahmen aus bezahlten Bussen und Geldstrafen ausschliesslich den Kosten für die Administration der Ersatzfreiheitsstrafen (insbesondere Personalaufwand in den Vollzugsdiensten, aber ohne Unterbringungskosten in den Gefängnissen/Vollzugseinrichtungen) gegenübergestellt, resultiert für JuWe ein Ertrag von rund 190 Franken pro Tag vollzogener Ersatzfreiheitsstrafe. Werden jedoch sämtliche bei JuWe anfallenden internen Kosten (einschliesslich Unterbringungskosten usw.) berücksichtigt, ergibt sich für JuWe ein Defizit von rund 30 Franken pro Vollzugstag.

Verglichen mit dem Strafvollzug im Allgemeinen erweist sich das System der Eintreibung von Geldstrafen und Bussen über die (Drohung mit) Haft als sehr preisgünstig oder, ohne Einbezug der Unterbringungskosten, sogar als ertragreich. Es darf aber natürlich bei der Beurteilung der Ersatzfreiheitsstrafe als Ganzes nicht nur der buchhalterische Verlust oder Ertrag berücksichtigt werden. Würde die Ersatzfreiheitsstrafe abgeschafft, wäre mit einer stark verringerten Glaubwürdigkeit des ganzen Sanktionensystems zu rechnen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Bezahlungen von Bussen und Geldstrafen zurückgingen, wenn die Betroffenen den Eindruck hätten, die Bezahlung geschehe «freiwillig» und eine Nicht-Bezahlung bliebe ohne Konsequenzen.

Intensive Inkassobemühungen vor einem allfälligen Vollzug

Über 50% der Geschäfte, die bei «Justizvollzug und Wiedereingliederung» (JuWe) zum Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen eingehen, werden vor Strafantritt durch Bezahlung erledigt. Dieser hohe Prozentsatz bestärkt JuWe in der langjährigen Praxis, intensive Inkassobemühungen, inklusive der Möglichkeit von Teilzahlungsvereinbarungen, einem allfälligen Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe vorzuschalten. Dies, um die Klienten mit einem Vollzug nicht unnötig aus bestehenden, bestenfalls tragenden Strukturen herauszureissen. Bei ausbleibender Bezahlung innert Frist ist es zwecks Hochhaltung der generalpräventiven Wirkung von Bussen und Geldstrafen wichtig, dass Ersatzfreiheitsstrafen konsequent und zeitnah vollzogen werden.

Um die hohe Anzahl der eingehenden als auch bestehenden Vollzugsverfahren innert nützlicher Frist erledigen zu können und damit eine konsequente und effiziente Bearbeitung der Vollzugsverfahren sicherzustellen, wurden durch JuWe im Jahr 2019 die internen Abläufe und Strukturen angepasst und personelle Ressourcen beantragt. Nebst der konsequenten Bearbeitung der Verfahren sollen die Anpassungen jedoch auch die qualitativen Aspekte der Fallführung in den Vordergrund rücken. So gilt es auch im Bereich der Ersatzfreiheitsstrafen den Zugang zu den besonderen Vollzugsformen (bei Vorliegen der Voraussetzungen) sicherzustellen, was individuelle Abklärungen im Einzelfall und teilweise auch die Überwindung von Kommunikationsbarrieren erfordert. Schliesslich muss konstatiert werden, dass diejenigen Personen, bei denen es zum Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafen kommt, oftmals einen erheblichen Unterstützungsbedarf aufweisen. Diesen gilt es im Vollzugsverlauf (trotz zumeist kurzer Strafdauer) bestmöglich zu berücksichtigen, um dem allgemeinen Vollzugsziel der Wiedereingliederung und damit Rückfallverminderung Rechnung zu tragen. (JuWe)

Die Bildung, eine sinnvolle Freizeitgestaltung und die Resozialisierung fördern

Eine neue Publikation der Unesco zeigt, was Gefängnisbibliotheken bewirken können

Gefängnisbibliotheken erschliessen den Zugang zur Bildung, bieten eine sinnvolle Freizeitgestaltung an und unterstützen die Resozialisierung. Die Unesco hat in ihrer neuen Publikation «Bücher hinter Gittern» Erfahrungen aus aller Welt zusammengetragen und macht sich für gut ausgestattete sowie professionell geführte und vernetzte Gefängnisbibliotheken stark. In der Schweiz besteht namentlich bei den Räumlichkeiten und der Organisation Verbesserungspotenzial.

Auch wenn sich die Gefängnisbibliotheken erheblich voneinander unterscheiden, fördern sie alle eine «Kultur des lebenslangen Lernens», hält die Unesco in ihrer Publikation fest. Sie eröffnen aber nicht nur Bildungschancen, sondern bieten auch eine Reihe weiterer Vorteile. Das Lesen sei eine «beruhigende und konstruktive Möglichkeit, die Freizeit zu verbringen, Langeweile zu reduzieren und Trost zu spenden». Es erzeuge zudem ein Gefühl der Normalität in einer geschlossenen Umgebung und lenke von den täglichen Sorgen ab. Gefängnisbibliotheken unterstützten ferner den sozialen Zusammenhalt, indem sie als Treffpunkte in einer ruhigen, entspannten und sicheren Atmosphäre sowie als Räumlichkeiten für Debatten und kulturelle Veranstaltungen dienten.

Die Publikation der Unesco zeigt auf, welches Veränderungspotenzial im Lesen und in der Teilnahme an Aktivitäten zur Verbesserung der Lese- und Schreibkompetenz steckt. Es ermögliche den Gefangenen, «über ihr

Leben nachzudenken, Angstzustände, Stress und Depressionen zu lindern, Engagement und Selbstverantwortung zu stärken, Empathie, Kommunikationsfähigkeit und Selbstwertgefühl zu steigern und ihre Perspektiven



Das Lesen bietet den Gefangenen eine «beruhigende und konstruktive Möglichkeit, die Freizeit zu verbringen, Langeweile zu reduzieren und Trost zu spenden».

Gefängnisbibliotheken sind ein «Fenster zur Aussenwelt» und «schlagen eine Brücke zu Kultur, Veranstaltungen und Dienstleistungen ausserhalb der Gefängnismauern».



... zu erweitern». Die Angebote der Gefängnisbibliothek in Anspruch nehmen zu können, ist laut Unesco «eine der wenigen Möglichkeiten, bei denen Insassen die Selbstständigkeit und Verantwortung gewährt wird, selbst auszuwählen, was sie lesen und worüber sie informiert werden wollen». Diese Angebote unterstützten sie dabei, über ihre aktuelle Situation nachzudenken und ihr Leben nach der Freilassung zu planen. Schliesslich bieten Gefängnisbibliotheken laut Publikation ein Fenster zur Aussenwelt. Durch die enge Zusammenarbeit mit externen Organisationen «schlagen sie eine Brücke zu Kultur, Veranstaltungen und Dienstleistungen ausserhalb der Gefängnismauern».

Regelmässiges Lernen und Freude am Lesen können gemäss Unesco «die Veränderungen herbeiführen, die von denjenigen erwartet werden, die wir wieder zu integrieren hoffen». Es gelte daher, das Potenzial von Gefängnisbibliotheken zu erkennen und sicherzustellen, dass sie «zugänglich, attraktiv, angemessen finanziert und von geschultem Bibliothekspersonal betrieben werden». Es müsse eine Infrastruktur geschaffen werden, die das Recht auf Bildung gewährleistet.

Empfehlungen der Unesco

Aus den in der Publikation zusammengetragenen Erfahrungen aus aller Welt leitet die Unesco eine Reihe von Empfehlungen ab. Gefängnisbibliotheken sollten insbesondere eng mit den örtlichen Bibliotheken zusammenarbeiten, um ein professionelles und modernes Bibliotheksmanagement zu gewährleisten. Ihre Verwaltung und Struktur sollten auf Grundsatzvorschriften und praktischen Richtlinien basieren. Zudem sollten der regelmässige Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Vertretern von Gefängnisbibliotheken, öffentlichen Bibliotheken und des Justizvollzugs institutionalisiert werden. Bedeutsam sind ferner die Aus- und Weiterbildung des Bibliothekspersonals sowie ein ausreichendes Budget für eine attraktive und aktuelle Bibliotheksammlung.

Gefängnisbibliotheken sollten zu einer lesefördernden Umgebung beitragen, in der die Insassen ihre Lese- und Schreibfähigkeiten entwickeln, verbessern und aufrechterhalten können. Sie sollten laut Unesco im Rahmen der Sicherheitsvorschriften auch den Zugang zu elektronischen Medien und zum Internet ermög-

lichen. Sie sollten ferner Materialien für Insassen mit unterschiedlichen Lese- und Schreibfähigkeiten und in allen im Gefängnis gesprochenen Sprachen bereitstellen. Um ihr Veränderungspotenzial auszuschöpfen, sollten Gefängnisbibliotheken auch Lesekreise, Schreib-Workshops und Kulturveranstaltungen organisieren.

Situation in der Schweiz

Profunder Kenner der Situation in der Schweiz ist Thomas Sutter, stellvertretender Leiter des Gefängnisses Zürich West, der seine Dissertation über «Lesen und Gefangen-Sein: Gefängnisbibliotheken in der Schweiz» geschrieben hat. In diesem Rahmen hat er eine Umfrage bei 87 Institutionen des Freiheitsentzugs (mit einer Rücklaufquote von 89 Prozent) sowie vertiefende Interviews in 17 Institutionen durchgeführt. Obwohl diese Erhebung acht Jahre zurückliegt, sind die gewonnenen Erkenntnisse im Grossen und Ganzen nach wie vor aktuell.

#prison-info: Jede Anstalt hat laut Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen «eine angemessen ausgestattete Bibliothek einzurichten, die allen Gefangenen zur Ver-

fügung steht». Bietet in der Schweiz jede Anstalt den Gefangenen Bücher und andere Medien an?

Thomas Sutter: Fast jede Anstalt bietet den Gefangenen Bücher an. Nur drei kleinere Anstalten haben in der Umfrage geantwortet, dass sie allenfalls Zeitschriften, aber keine Bücher abgeben. Das Recht der Gefangenen, Bücher zu haben und lesen zu dürfen, ist in der Schweiz breit akzeptiert.

Jede Gefängnisbibliothek ist laut Unesco einzigartig, die Spannweite «reicht von einer professionellen Bibliothek bis zu einem Schrank mit einigen alten Büchern». Wie attraktiv sind die Gefängnisbibliotheken in der Schweiz?

Diese Spannweite ist auch in der Schweiz sehr breit und hängt im Wesentlichen von der Grösse der Institution ab. Es gibt kleinere Anstalten, die nur einen Schrank mit Büchern und keinen eigenen Raum für die Bibliothek haben. Demgegenüber haben grössere Anstalten teilweise sehr gut ausgestattete Bibliotheken mit Tausenden von Büchern und anderen Medien eingerichtet. Wie attraktiv eine Gefängnisbibliothek ist, hängt aber auch von deren Lage innerhalb der Anstalt ab: ob sie zentral und mit Tageslicht oder zum Beispiel abgelegen in einem fensterlosen Raum im Untergeschoss gelegen ist. Wichtig ist zudem, ob die Bibliothek – wie in knapp zwei Dritteln der Anstalten

– frei zugänglich ist oder ob es sich um eine unzugängliche Magazinbibliothek handelt, deren Bestand die Gefangenen nur über den Katalog nutzen können.

Wird das Potenzial der Gefängnisbibliotheken erkannt oder messen ihnen die Anstalten eher eine marginale Bedeutung bei?

Dass zum Gefängnis eine Bibliothek gehört, ist wie gesagt breit anerkannt. Aber ihr Potenzial – auch als Ort der Begegnung und kultureller Aktivitäten – wird wohl nicht überall erkannt. Dies hängt nicht nur, aber wesentlich davon ab, welche Bedeutung die Leitung der Bibliothek beimisst. Entscheidend ist ebenso, ob das jeweils für die Betreuung der Bibliothek verantwortliche Vollzugspersonal einen Bezug zu Büchern hat oder ob es zu dieser Aufgabe «verknurrt» wird.

Die Unesco empfiehlt, dass die Gefängnisbibliotheken eng mit den örtlichen Bibliotheken zusammenarbeiten sollten. Wie weit trifft dies in der Schweiz zu?

Die Zusammenarbeit mit örtlichen Bibliotheken ist nicht institutionalisiert und besteht nur in Einzelfällen, was auf das in der Schweiz – und in anderen Ländern wie zum Beispiel in den USA und in Deutschland – geltende «Gefängnisbibliotheksmodell» zurückzuführen ist. Während das britische Modell die örtlichen Bibliotheken gesetzlich



Thomas Sutter: «Die Bibliothek darf durchaus eine Insel sein und anders als der Rest der Anstalt aussehen»

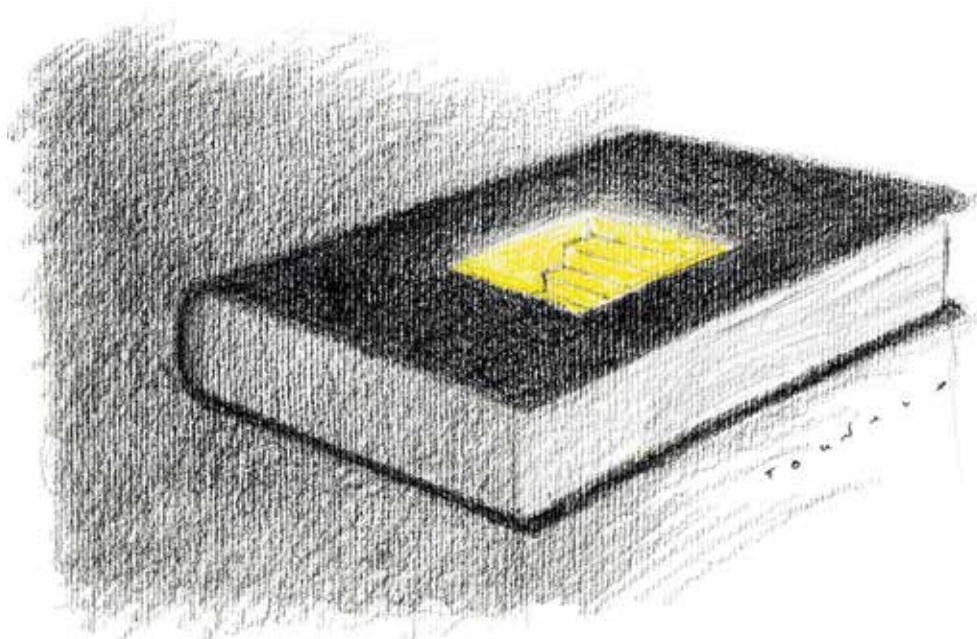
verpflichtet, den Gefängnissen in ihrem Umkreis Personal und Bücher zur Verfügung zu stellen, zeichnet sich das durch den föderalistisch organisierten Justizvollzug geprägte Modell durch eine grosse Autonomie der Anstalten und damit auch der Gefängnisbibliotheken aus.

Wie stark sind die Gefängnisbibliotheken untereinander vernetzt?

Die Verantwortlichen der Bibliotheken sind oft auf sich alleine gestellt. Um den Austausch zwischen ihnen zu fördern, haben

«Die Gefängnisbibliothek rettete mich aus der tiefsten Verzweiflung», zitiert die Unesco-Broschüre einen ehemaligen Gefangenen. «Sie führte mich überall hin: tief in den Weltraum, tief in die Geschichte und noch tiefer in mich selbst hinein».

Zeichnungen: Patrick Tondeux



wir letztes Jahr erstmals eine Gefängnisbibliothekstagung durchgeführt, an der Verantwortliche aus verschiedenen Anstalten in der Deutschschweiz teilgenommen haben. Diese Tagung hat auch Anregungen für die praktische Bibliotheksarbeit vermittelt, zum Beispiel welche Möglichkeiten die Angebote der Stiftung Bibliomedia oder der Einsatz von Software eröffnen.

Weshalb haben nur Vertreter aus der Deutschschweiz an der Tagung teilgenommen?

Wir wussten nicht, auf welche Resonanz die Tagung stossen würde, und haben uns deshalb aus logistischen Gründen in einem ersten Schritt auf die Deutschschweiz beschränkt. Die Teilnehmer waren sich alle einig, dass dieser Austausch auf nationaler Ebene weitergeführt werden soll. Zurzeit prüfen wir, in welcher Form dies geschehen kann.

Wie ist der Betrieb von Gefängnisbibliotheken geregelt? Welche Vorschriften und Richtlinien gibt es?

Allgemeine Grundlage für die Gefängnisbibliotheken bilden übergeordnet das in der Bundesverfassung verankerte Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16) sowie spezifischer die Bestimmungen des Strafgesetzbuches zur Aus- und Weiterbildung (Art. 82). Der Bezug von Büchern beziehungsweise der Betrieb einer Bibliothek ist in den meisten kantonalen Justizvollzugsverordnungen und/oder Hausordnungen geregelt. Zu erwähnen ist zudem das Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs des Bundesamtes für Justiz, das die Einrichtung einer Bibliothek von 30 bis 40 Quadratmetern sowie eines Büros für den Bibliothekar vorsieht. Und schliesslich stellen die internationalen «Richtlinien für Gefangenenbüchereien» ein praktisches Instrument für deren Einrichtung, Betrieb und Bewertung zur Verfügung. Sie legen damit gleichzeitig Standards fest, welche die Anstalten in der Schweiz nur teilweise erfüllen.

Wie gross sind die personellen und finanziellen Ressourcen, die den Gefängnisbibliotheken zur Verfügung stehen?

Auch hier gibt es eine breite Spannweite zwischen den Anstalten. Im Durchschnitt

wendet das Vollzugspersonal gemäss Selbstdeklaration bis zu zwei Stunden pro Woche für die Bibliothek auf, wobei in den grösseren Anstalten diese Aufgabe meistens von den Bildungsverantwortlichen übernommen wird. Hinzu kommt der Einsatz von Gefangenen, der in grösseren und mittleren Anstalten rund 15 Stunden pro Woche beträgt. Lediglich ein Drittel der Anstalten verfügt über ein ordentliches Jahresbudget für die Anschaffung von Büchern und anderen Medien. Dies ist bedauerlich, denn nur ein fester Budgetposten ermöglicht eine sichere Planung und eine kontinuierliche Finanzierung der Gefängnisbibliothek, was sich wiederum positiv auf die Benutzung der Bibliothek auswirkt.

Wie gross ist der Anteil der Insassen, welche die Gefängnisbibliotheken nutzen? Was motiviert sie zum Lesen?

Im Durchschnitt nutzt gemäss Einschätzung der Gefängnisbibliotheksverantwortlichen rund ein Drittel der Insassen die Gefängnisbibliothek, wobei es je nach Anstalt grosse Unterschiede gibt. Positiv auf die Nutzungsquote wirken sich namentlich die freie Zugänglichkeit und ein gutes Angebot aus. Eine Rolle spielt auch das Haftregime: In Untersuchungshaft und im geschlossenen Vollzug wird mehr als im offenen Vollzug gelesen. Und dass drinnen mehr gelesen wird, ist darauf zurückzuführen, dass es weniger Freizeitangebote als draussen gibt. Oft erhalten Inhaftierte erstmals – oder nach langer Zeit wieder – einen Zugang zu Büchern und einer Bibliothek, was auch für die Zeit nach der Entlassung das Interesse an der Benutzung von öffentlichen Bibliotheken wecken kann.

Und was lesen die Insassen am liebsten?

Was andere Studien bestätigen, trifft auch in der Schweiz zu: Zu den beliebtesten Büchern gehören Liebesromane! Auf grosses Interesse stossen ferner Sachbücher wie etwa Biografien oder Geschichtsbücher,

aber auch Lexika oder Wörterbücher. Generell kann jedoch festgehalten werden, dass sich mit der Inhaftierung die Leseinteressen einer Person nicht fundamental ändern und ein attraktives Bibliotheksangebot auch im Gefängnis allen Benutzern gerecht werden soll.

Wie kann angesichts des hohen Ausländeranteils in den Schweizer Anstalten die Empfehlung der Unesco umgesetzt werden, allen Gefangenen Bücher und andere Medien in ihrer Sprache zur Verfügung zu stellen?

Diesen Bedarf können die Gefängnisbibliotheken nicht decken, sie müssen eine Auswahl treffen. Die Beschaffung fremdsprachiger Bücher ist generell nicht leicht und besonders schwierig, wenn sie nicht in der lateinischen Schrift geschrieben sind. Eine gewisse Diskrepanz besteht übrigens zwischen dem Anteil der fremdsprachigen Bücher am Bibliotheksbestand von rund einem Viertel und deren Anteil an den Ausleihen von gegen 40 Prozent.

Wo sehen Sie Verbesserungspotenzial?

Vor allem bei den Räumlichkeiten, und zwar nicht nur bezogen auf die Fläche in Quadratmetern, sondern auch auf deren Attraktivität. Wichtig ist zudem, wo die Bibliothek in der Anstalt untergebracht ist und ob sie frei zugänglich ist. Die Architektur sollte die Benutzer willkommen heissen: Die Bibliothek darf durchaus eine Insel sein und anders als der Rest der Anstalt aussehen. Sie sollte möglichst lichtdurchflutet sein und auch Sitzgelegenheiten anbieten. Sie sollte zudem vermehrt als Ort der Begegnung und für kulturelle Aktivitäten genutzt werden. Verbessert werden sollten schliesslich auch die Vernetzung und die Zusammenarbeit der Bibliotheksverantwortlichen untereinander und mit externen Bibliotheken sowie die Anerkennung des Stellenwerts der Bibliotheksarbeit in der Ausbildung und in den Anstalten selber. (gal)

Link

Die Publikation «Bücher hinter Gittern. Was Gefängnisbibliotheken bewirken können» ist auf der Website der Unesco (www.uil.unesco.org) abrufbar.

Gefangene sollen als Menschen sterben können

Anregungen der Forschungsgruppe «Prison Research»

Gefangene sollten aus ethischen Gründen ausserhalb der Mauern sterben können. Wenn sie aus Sicherheitsgründen nicht entlassen werden können, sollte insbesondere durch eine ganzheitliche palliative Versorgung ein menschenwürdiges Sterben innerhalb der Mauern ermöglicht werden. Dies regt die Forschungsgruppe «Prison Research» der Universität Bern an.

der institutionellen Rahmenbedingungen zumutbar sei und ob das Gefängnis überhaupt ein Ort zum Sterben sei bzw. sein sollte. Menschen im Freiheitsentzug seien «in der grundlegenden Entscheidung eingeschränkt, mitbestimmen zu können, wann, wo und wie sie sterben wollen». Mit Rückgriff auf die Menschenrechte könne daher argumentiert werden, «dass das Gefängnis an sich kein Ort

zum Sterben ist, sondern inhaftierte Menschen, wenn immer möglich, vor dem Tod und damit möglichst früh im Sterbeprozess entlassen werden sollten».

Sterben ausserhalb der Mauern

Gestützt auf ihre Forschung zeigen die Autoren anhand von drei exemplarischen Fällen auf, welche Möglichkeiten von Entlassungen

«Die Anzahl Gefangener, die im Justizvollzug alt werden und bis an ihr Lebensende hinter Gittern verbleiben, nimmt schweizweit zu. Diese Situation stellt die Betroffenen sowie die Institution als Ganzes vor grosse Herausforderungen», schreiben Ueli Hostettler, Irene Marti und Marina Richter von der Forschungsgruppe «Prison Research» in einem Beitrag in der Zeitschrift «Bewährungshilfe» (4/2019). Auf Todesfälle, denen ein Lebensabend und ein längerer oder kürzerer Sterbeprozess vorangeht, sei die Institution Justizvollzug ungenügend vorbereitet.

In Europa sei der Justizvollzug mehrheitlich auf die Resozialisierung der Insassen ausgerichtet und nicht darauf, Menschen bis an ihr Lebensende zu versorgen und zu betreuen. Aus demografischen und kriminalpolitischen Gründen sei in den letzten Jahren aber der Anteil älterer Gefangener gestiegen. Darunter seien deshalb zunehmend Menschen, die altersbedingt unter unterschiedlichen und oft mehrfachen Krankheiten und Altersgebrechen litten, und Menschen, die aus Sicherheitsgründen über die Strafe hinaus verwahrt blieben. Diese Entwicklung führe längerfristig zu einer Zunahme an Todesfällen im Justizvollzug.

Kein Ort zum Sterben?

Es stelle sich die ethische Frage, so die Autoren, ob das Sterben im Gefängnis angesichts

Um ein menschenwürdiges Sterben innerhalb der Mauern zu ermöglichen, sollten Zellen mit einem Ausbaustandard wie in Altersheimen (Bild: Zelle in der JVA Cazis Tigne) bereitgestellt werden. Foto: Peter Schulthess (2019)



sterbenskranker Gefangener bestehen. Herr A. ist aufgrund eines einmaligen Delikts zu einer dreijährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden. Aufgrund der guten Führung und des geringen Rückfallrisikos wird er nach zwei Dritteln der Strafe auf Bewährung entlassen (Art. 86 StGB). Er wird von seinen Verwandten in ein Pflegeheim gebracht, wo er bald danach stirbt. Die bedingte Entlassung hat es Herrn A. ermöglicht, sein Lebensende in Freiheit zu verbringen.

Herr B. hat ein schweres Delikt begangen und ist zu einer langjährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden. Da er noch lange nicht zwei Drittel der Strafe verbüsst hat, kommt trotz des geringen Rückfallrisikos keine bedingte Entlassung in Frage. Gestützt auf Art. 80 StGB kann aber eine abweichende Vollzugsform gewährt werden: Herr B. wird in ein Hospiz gebracht, wo er einige Wochen später stirbt. Er hat sein Lebensende in «Halbfreiheit» verbracht. Er stand nämlich immer noch unter dem Regime des Justizvollzugs; die Freiheitsstrafe wurde in einem anderen Kontext vollzogen.

Herr C. hat mehrmals schwere Delikte begangen, wird weiterhin als stark rückfallgefährdet eingestuft und aufgrund seiner Gefährlichkeit verwahrt (Art. 64 StGB). Aufgrund einer rapiden Verschlechterung seines Gesundheitszustandes wird er notfallmässig und gegen seinen Willen in die Bewachungsstation am Berner Inselspital eingeliefert, wo er einige Tage später stirbt. Er hat sein Lebensende in Unfreiheit verbracht: Er ist im Gefängnisspital gestorben. Zudem ist er in einer Institution gestorben, in der er nicht sterben wollte: im Spital. Wie viele andere langjährige Inhaftierte hätte er im Gefängnis, das zu seinem Zuhause und zu seinem einzigen sozialen Umfeld geworden war, sterben wollen.

Sterben – ein «Notfall»

Gefangene, die als gefährlich gelten und aus Sicherheitsgründen nicht entlassen werden können, würden zum Sterben wenn immer möglich in die Bewachungsstation im Inselspital verlegt. Da die Verlegung jedoch meist erst in letzter Minute erfolge, finde das Sterben bereits heute auch in den Anstalten statt, stellen die Autoren fest. Dies stelle das System als Ganzes und besonders die Betroffenen vor grosse Herausforderungen. Während andere Länder die Errichtung von Gefängnishospizen

in den letzten Jahren stark gefördert hätten, habe sich im Schweizer Justizvollzug bis anhin keine institutionelle Praxis im Umgang mit sterbenden Gefangenen etabliert. «Sterben ist deshalb aus Sicht der Institution in vielerlei Hinsicht jeweils ein Notfall».

Dass weder Langzeitpflege noch Sterben zum Alltag dieser Institution gehöre, widerspiegle sich nicht nur in der Infrastruktur. Der kurativ und rehabilitativ ausgerichtete Gesundheitsdienst verfüge nicht über die nötigen Ressourcen, um im Sinne der palliativen Pflege eine ganzheitliche und längerfristige Unterstützung zu leisten. Die Mehrheit der Mitarbeitenden sei zwar der Meinung, dass menschenwürdiges Sterben in der Anstalt grundsätzlich möglich sein sollte und wünscht sich vonseiten der Direktion eine klare Haltung dazu. «Derzeit fehlt es jedoch an klaren Vorstellungen darüber, ob und wie Sterben im Vollzug stattfinden soll», lautet der Befund der Autoren.

Für die meisten Gefangenen sei das Gefängnis nicht grundsätzlich ein schlechter Ort zum Sterben. Wichtig seien die Umstände des Sterbens. «Sie fürchten sich vor allem davor, nachts, alleine und unbemerkt, womöglich unter grossen Schmerzen, eingeschlossen in ihrer Zelle sterben zu müssen.»

Geeignete Infrastruktur und palliative Pflege

Um ein menschenwürdiges Sterben innerhalb der Mauern zu ermöglichen, sind nach Ansicht der Autoren verschiedene Anpassungen nötig. Da die Infrastruktur des Vollzugs Grenzen setzt, sollten wie in der im letzten Februar in Betrieb genommenen Justizvollzugsanstalt Cazis Tigne Zellen mit einem Ausbaustandard wie in Altersheimen bereitgestellt werden. Zudem sollte die Pflege und Betreuung

um die palliative Pflege erweitert werden. Diese müsse von qualifizierten Personen geleistet werden und könne nicht ohne weiteres vom kurativ ausgerichteten Gesundheitsdienst oder den Vollzugsangestellten in der Aufsicht und Betreuung sichergestellt werden. Es brauche zusätzliches Personal mit entsprechender Ausbildung, Weiterbildungen für das bestehende Personal oder einen vermehrten Einbezug externer (palliativer) Spitex.

Zudem sollte das soziale Umfeld frühzeitig einbezogen werden. Insbesondere sollten die Besuchszeiten gelockert werden und Mitgefängene in die Pflege und Versorgung alter, kranker und sterbender Gefangener einbezogen werden können – sofern sie dies wünschen und dazu befähigt sind. In der Schweiz sei dies allerdings gemäss den Hausordnungen der meisten Anstalten verboten.

Nicht in letzter Minute

«Weil Entscheide im Umgang mit Sterbenden innerhalb von Tagen oder gar Stunden gefällt werden müssen, können sich Verzögerungen ungünstig auf ein menschenwürdiges Sterben auswirken», betonen die Autoren. Wenn zum Beispiel Gefangene erst im letzten Moment verlegt werden könnten, müssten sie in einem Moment unnötiger Hektik und an einem ungeeigneten Ort sterben. Es sei deshalb besonders wichtig, dass Vorkehrungen nicht in letzter Minute, sondern frühzeitig geplant und organisiert würden. Dazu gehörten zum Beispiel die Klärung von Patientenverfügungen, das Finden von alternativen Unterbringungsorten oder die Abklärung der Bedingungen für Vollzugslockerungen. Weil Sterbeprozesse nicht planbar seien, könne diese Vorarbeit die institutionellen und die persönlichen Belastungen am Lebensende vermindern. (gal)

KKJPD plant Empfehlung zur Suizidhilfe

Die drei Strafvollzugskonkordate sind sich einig, «dass es sich bei der Wahl des Todeszeitpunkts um ein Selbstbestimmungsrecht handelt, das auch inhaftierten Personen zusteht». Sie begrüssen daher eine schweizweit einheitliche Regelung des assistierten Suizids im Straf- und Massnahmenvollzug, wie die Vernehmlassung zu einem Grundlagenpapier des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) ergeben hat.

Unterschiedliche Haltungen bestehen aber laut Konferenz der Kantonalen Justizdirektorinnen und -direktoren (KKJPD) in der Frage, unter welchen Voraussetzungen Suizidhilfe in Anspruch genommen werden kann. Auch bezüglich der Zuständigkeiten, des Sterbeorts und des Ablaufs gibt es noch verschiedene offene Fragen. Gestützt auf eine Synthese der Vernehmlassungsergebnisse erarbeitet das SKJV eine Empfehlung an die Kantone, welche die KKJPD im Herbst verabschieden wird.

Die Gesellschaft besser vor gefährlichen Straftätern schützen

Vernehmlassung zum Massnahmenpaket Sanktionenvollzug

Mehr Kontrolle und Betreuung, klare Zuständigkeiten der involvierten Behörden und einfache Verfahren sollen den Strafvollzug verbessern und die Gesellschaft noch besser vor Straftätern schützen. Bei besonders gefährlichen Jugendlichen soll zudem künftig im Anschluss an die jugendstrafrechtliche Sanktion eine Massnahme des Erwachsenenstrafrechts angeordnet werden können. Der Bundesrat hat am 6. März 2020 ein entsprechendes Massnahmenpaket in die Vernehmlassung geschickt.

Das flexible Sanktionensystem des schweizerischen Strafgesetzbuches erlaubt es, «gefährliche Straftäter wieder einzugliedern oder – falls dies nicht möglich ist – solange von der Gesellschaft fernzuhalten, als dies zur Verhinderung von schweren Straftaten notwendig ist», hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest. Es biete bereits heute eine sehr hohe Sicherheit. Eine Überprüfung des Sanktionenvollzugs habe aber gezeigt, dass Verbesserungen möglich seien und von den Kantonen auch gewünscht würden. Der Bundesrat will deshalb in Umsetzung von vier Motionen verschiedene Sicherheitslücken schliessen, um den Schutz der Gesellschaft vor gefährlichen Straftätern weiter zu verbessern.

Neue Urlaubsregelung

Künftig sollen Straftäter, die sich im geschlossenen Vollzug der Verwahrung oder der vorangehenden Freiheitsstrafe befinden, Urlaub nur in Begleitung von Sicherheitspersonal antreten dürfen. Bei verwahrten Straftätern, die nicht mehr als gefährlich eingestuft werden und sich in offenen Vollzugsformen befinden, wäre ein Verbot von unbegleiteten Urlauben hingegen nicht sinnvoll. Ein unbegleiteter Urlaub in einem kontrollierten Setting kurz vor einer möglichen bedingten Entlassung diene der Prognosestellung und damit ebenfalls der Sicherheit.

Eine weitere Änderung soll den administrativen Aufwand verringern, den die jährliche Überprüfung der Verwahrung verursacht. Die Verwahrung soll künftig nur noch alle drei Jahre von Amtes wegen geprüft werden, wenn die bedingte Entlassung zuvor dreimal in Folge abgelehnt worden ist.

Klare Zuständigkeiten

Das Massnahmenpaket des Bundesrates sieht ferner vor, die Zuständigkeiten bei der Aufhebung, Änderung oder Verlängerung einer therapeutischen Massnahme schweizweit zu vereinheitlichen. Die Bündelung der Zuständigkeiten beim Gericht und die Legitimation der Vollzugsbehörde zur Einlegung eines Rechtsmittels sollen die Verfahren vereinfachen und beschleunigen. Zudem soll damit verhindert werden, dass ein Straftäter infolge zweigeteilter Zuständigkeiten entlassen werden muss und erneut eine Straftat begehen kann. Ferner soll eine klare Regelung für die Berechnung der Dauer einer freiheitsentziehenden therapeutischen Massnahme es der Vollzugsbehörde ermöglichen, die Frist einheitlich und sicher zu berechnen. Weiter soll eine Präzisierung der Zusammensetzung und Zuständigkeit der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit von Straftätern deren Rolle stärken und Rechtsunsicherheiten beseitigen.

Weiterhin betreuen und kontrollieren

Nicht immer sind bei gefährlichen Straftätern die Voraussetzungen für die Anordnung der Verwahrung erfüllt. Bleibt nach dem Strafvollzug oder nach dem Vollzug einer stationären therapeutischen Massnahme eine gewisse Gefährlichkeit bestehen, soll der Täter auch nach der Freilassung weiterhin betreut und kontrolliert werden. Zu diesem Zweck sollen die bereits bestehenden Instrumente der Bewährungshilfe und der Weisungen ausgebaut werden. So soll das Gericht beispielsweise therapeutische Behandlungen oder die Weisung, sich an einem bestimm-

ten Ort aufzuhalten, bei Bedarf nachträglich anordnen können. Zudem sollen die angeordneten Weisungen namentlich durch das Electronic Monitoring besser kontrolliert werden können.

Restriktive Regelung für gefährliche Jugendliche

Mit dem Massnahmenpaket sollen schliesslich Sicherheitslücken im Jugendstrafrecht geschlossen werden. Der Bundesrat will verhindern, dass Jugendliche, die eine sehr schwere Straftat begangen haben und weiterhin gefährlich sind, nach Verbüssung der jugendstrafrechtlichen Sanktion und Erreichen des 25. Lebensjahres in die Freiheit entlassen werden müssen. Deshalb soll das Gericht in diesen seltenen Fällen direkt im Anschluss an die jugendstrafrechtliche Sanktion eine stationäre Massnahme des Erwachsenenstrafrechts (Behandlung von psychischen Störungen, Suchtbehandlung, Massnahme für junge Erwachsene oder Verwahrung) anordnen können.

Die Frist für die Vernehmlassung zur Revision des Strafgesetzbuchs (StGB) und des Jugendstrafgesetzbuchs (JStG) wurde wegen der Corona-Krise bis zum 30. September 2020 verlängert. (Red.)

Sicherheitshaft teilweise ohne gesetzliche Grundlage

Die Schweiz hat die EMRK verletzt

Wegen Anordnung einer dreimonatigen Sicherheitshaft in einem selbstständigen nachträglichen Verfahren ohne gesetzliche Grundlage hat die Schweiz die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzt. Dies hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in einem Urteil vom 3. Dezember 2019 festgehalten.

Der Beschwerdeführer war am 9. Februar 2011 vom Regionalgericht Berner Jura-Seeland wegen einfacher Körperverletzung, Tötlichkeit, Sachbeschädigung und Irreführung der Rechtspflege zu einer Freiheitsstrafe von elf Monaten verurteilt worden. Der Vollzug der Strafe wurde zugunsten einer stationären therapeutischen Massnahme aufgeschoben. Am 24. Juni 2011 bestätigte das Obergericht des Kantons Bern im Wesentlichen das erstinstanzliche Urteil, erhöhte aber die Freiheitsstrafe auf 14 Monate. Am 24. Mai 2016 beantragte die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug dem Regionalgericht die Verlängerung der Massnahme um fünf Jahre. Am 13. Juni 2016 ordnete das Zwangsmassnahmengericht die Sicherheitshaft bis zum 23. September 2016 an, um die Zeit bis zum Entscheid des Regionalgerichts zu überbrücken.

Am 16. August 2016 wies das Bundesgericht als letzte Instanz die Beschwerde gegen diesen Entscheid ab. Es hielt fest, dass der Entscheid über die Verlängerung einer stationären therapeutischen Massnahme einen selbstständigen nachträglichen Entscheid im Sinne der Art. 363 ff. StPO darstelle. Diese Bestimmungen enthielten zwar keine besondere Regelung für die Anordnung von Sicherheitshaft, doch nach konstanter Rechtsprechung seien die Art. 221 und Art. 229 ff. StPO analog anwendbar. Das Bundesgericht gelangte zum Schluss, dass sich die Sicherheitshaft im vorliegenden Fall als gerechtfertigt erweise.

Keine konstante Rechtsprechung

In seinem einstimmig ergangenen Urteil vom 3. Dezember 2019 hielt der EGMR fest,

dass die gesetzliche Grundlage für die Anordnung von Sicherheitshaft in selbstständigen nachträglichen Verfahren ungenügend sei und die Schweiz im vorliegenden Fall das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5 EMRK) verletzt habe. Es sei unbestritten, dass es im Schweizer Strafrecht keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für diese Art von Haft gebe. Sie könne zwar gestützt auf eine lang andauernde und konstante Rechtsprechung angeordnet werden. Doch die vom Bundesgericht erwähnten Entscheide betreffen laut EGMR nicht die gleiche Situation; nur ein Entscheid sei in einem vergleichbaren Fall ergangen. Es bestehe demnach keine lang andauernde und konstante Rechtsprechung, umso weniger als das Bundesgericht selber in zahlreichen Entscheiden festgehalten habe, dass klare Bestimmungen für die Anordnung von Sicherheitshaft in selbstständigen nachträglichen Verfahren erlassen werden sollten.

Schwerer Eingriff

Weiter wies der EGMR darauf hin, dass angesichts der Schwere des Eingriffs in die persönliche Freiheit des Beschwerdeführers die Anwendung einer materiell-rechtlichen Bestimmung durch Analogie oder Verweis nicht toleriert werden könne. Im Übrigen wäre im vorliegenden Fall der Entscheid betreffend die Anordnung der Sicherheitshaft nicht notwendig gewesen, wenn das Urteil betreffend die Verlängerung der stationären therapeutischen Massnahme rechtzeitig, nämlich vor Ablauf der in Art. 59 Abs. 4 StGB vorgesehenen Fünfjahresfrist, ergangen wäre. Allerdings räumt der EGMR ein, dass diese Frist nicht immer eingehalten werden könne, zum Beispiel wenn die Erstellung eines Gutachtens wegen der Komplexität des Falls mehr Zeit erfordere.

Das Urteil vom 3. Dezember 2019 ist am 15. April 2020 endgültig geworden, da der Ausschuss der Grossen Kammer des EGMR an diesem Tag das Ersuchen der Schweiz um eine Neubeurteilung durch die Grosse

Kammer abgelehnt hat. In ihrem Ersuchen vom 24. Februar 2020 hatte die Vertretung der Schweiz vor dem EGMR geltend gemacht, der Fall betreffe eine schwerwiegende Frage der Auslegung und Anwendung der EMRK.

Separater Entwurf

In seiner Botschaft zur Änderung der Strafprozessordnung (StPO) vom 28. August 2019 hat der Bundesrat namentlich vorgeschlagen, eine klare gesetzliche Grundlage für die Anordnung von Sicherheitshaft in selbstständigen nachträglichen Verfahren zu schaffen. Gemäss Gesetzesentwurf soll dies möglich sein, wenn «ernsthaft zu erwarten ist», dass gegen die Person der Vollzug einer freiheitsentziehenden Sanktion angeordnet wird und die Person sich dem Vollzug entzieht oder erneut ein Verbrechen oder ein schweres Vergehen begeht.

Die Rechtskommission des Nationalrates entschied am 20. Februar 2020, auf die Änderung der StPO einzutreten. Sie beschloss zudem, die Bestimmungen zur Sicherheitshaft in einen separaten Entwurf zu überführen, damit sie schneller behandelt und in Kraft gesetzt werden können. Die Kommission möchte damit «verhindern, dass gefährliche Täter mangels Rechtsgrundlage in Freiheit entlassen oder belassen werden müssen». Am 3. Juni 2020 stimmte der Nationalrat dem separaten Entwurf einstimmig zu. (gal)

Das Urteil I.L. gegen die Schweiz (72939/16) ist abrufbar auf www.echr.coe.int.



Die Änderung der StPO schafft eine gesetzliche Grundlage für die Anordnung von Sicherheitshaft in selbstständigen nachträglichen Verfahren. Damit soll zum Beispiel verhindert werden, dass unter Umständen ein gefährlicher Straftäter aus einer stationären therapeutischen Massnahme (Bild: Klinik für Forensische Psychiatrie Rheinau) entlassen werden muss, bevor das Gericht über deren Verlängerung entschieden hat.

Foto: Peter Schulthess (2019)

Bundesgericht: «mit der EMRK vereinbar»

Die vom Kantonsgericht Wallis im massnahmenrechtlichen Nachverfahren angeordnete Sicherheitshaft gegenüber einem rückfallgefährdeten pädosexuellen Straftäter ist mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar. Zu diesem Schluss ist das Bundesgericht in Auseinandersetzung mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 3. Dezember 2019 gekommen.

Das Bundesgericht wies mit Urteil vom 31. März 2020 die Beschwerde des Betroffenen ab, der eine Verletzung von Artikel 5 EMRK gerügt hatte. Es kam zum Schluss, dass für die im vorliegenden Fall angeordnete Sicherheitshaft eine lang andauernde und konstante Rechtsprechung des Bundesgerichts zur analogen Anwendung der Bestimmungen über die Sicherheitshaft vor einer Verurteilung besteht.

Wesentlich ist, dass nicht nur Grundsatzentscheide, sondern sämtliche einschlägigen Entscheide des Bundesgerichts zu berücksichtigen sind. Am Anfang steht definitionsgemäss ein einziger Grundsatzentscheid, den die nachfolgenden Entscheide bestätigen. Weiter hat der EGMR laut Bundesgericht die Kategorie der massgebenden Entscheide zu eng gefasst. Im Ergebnis ist von einer erheblichen Anzahl übereinstimmender publizierter höchstrichterlicher Entscheide auszugehen. Hinzu kommt, dass das Bundesgericht in verschiedenen Entscheiden eine klare gesetzliche Regelung als wünschbar bezeichnet und der Gesetzgeber diese Anregung konsequent aufgenommen hat. (Red.)

Urteil 1B_111/2020 vom 31. März 2020

Untersuchungshaft wegen Wiederholungsgefahr bei Vermögensdelikten

Bundesgericht hat die Rechtsprechung geklärt

Das Bundesgericht hat die Rechtsprechung zur Untersuchungshaft wegen Wiederholungsgefahr bei Vermögensdelikten geklärt. Im konkreten Fall wurde der Betroffene aus der Untersuchungshaft entlassen, da keine besonders schweren Vermögensdelikte drohten, welche die Geschädigten ähnlich treffen wie ein Gewaltdelikt.

Dem Beschuldigten in Untersuchungshaft werden gewerbsmässiger Betrug, gewerbsmässiger betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage, Urkundenfälschung und Fälschung von Ausweisen vorgeworfen. Das Obergericht des Kantons Zürich bestätigte die Verlängerung der Untersuchungshaft nach einem ersten, vom Bundesgericht aufgehobenen Entscheid mit der Begründung, es bestehe Wiederholungsgefahr. Der Beschuldigte erhob auch dagegen Beschwerde beim Bundesgericht.

Die Sicherheit erheblich gefährden

Das Bundesgericht hiess mit Urteil vom 29. Januar 2020 die Beschwerde gut und ordnete seine unverzügliche Entlassung aus der Untersuchungshaft an. Untersuchungshaft kann unter anderem wegen Wiederholungsgefahr angeordnet werden. Der Haftgrund der Wiederholungsgefahr ist restriktiv zu handhaben und erfordert eine ungünstige Rückfallprognose. Die drohenden Delikte müssen zudem die Sicherheit anderer erheblich gefährden. Bei Vermögensdelikten setzt die Bejahung einer erheblichen Sicherheitsgefährdung voraus, dass die Straftaten die Geschädigten besonders hart bzw. ähnlich treffen wie ein Gewaltdelikt.

Ungünstige Rückfallprognose genügt nicht

Ob dies der Fall ist, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Für eine erhebliche Sicher-



heitsgefährdung spricht das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte, dass der Beschuldigte bei künftigen Vermögensdelikten Gewalt anwenden könnte. Zu berücksichtigen ist sodann die Schwere der vom Beschuldigten begangenen Vermögensdelikte. Rechnung zu tragen ist weiter der persönlichen, namentlich finanziellen Lage der Geschädigten. Im vorliegenden Fall muss dem Betroffenen zwar eine ungünstige Rückfallprognose gestellt werden. Dies genügt allerdings nicht für die Bejahung einer erheblichen Sicherheitsgefährdung. Der Beschuldigte hat nie jemanden besonders schwer geschädigt. Wegen Gewalttätigkeiten ist er nie auffällig

Mutmassliche Betrüger dürfen nur in Untersuchungshaft genommen werden, wenn sie die Sicherheit anderer erheblich gefährden (Bild: Gefängnis Sitten). Foto: Peter Schulthess (2019)

geworden. Anzeichen dafür, dass er künftig mit der Begehung von Vermögensdelikten zu Gewalt neigen könnte, bestehen nicht. Die Bejahung einer erheblichen Sicherheitsgefährdung durch die Vorinstanz verletzt Bundesrecht. (Red.)

Urteil 1B_6/2020 vom 29. Januar 2019

Kurzinformationen

Bellechasse wird in zwei Etappen ausgebaut

Bis 2023 soll die Erweiterung der Anstalten von Bellechasse abgeschlossen sein. 2025 wird das Zentralgefängnis in Freiburg geschlossen und die Untersuchungshaft nach Bellechasse verlegt. Der Staatsrat des Kantons Freiburg hat am 22. Januar 2020 zwei Dekretsentwürfe für einen Verpflichtungskredit in Höhe von 27,7 Millionen Franken bzw. für einen Projektierungskredit in Höhe von 1,8 Millionen Franken an den Grossen Rat überwiesen.

Erste Priorität hat die Erweiterung des Standorts Bellechasse. «Die grosse organisatorische und sicherheitstechnische Herausforderung besteht darin, den offenen Vollzug (Arbeit hauptsächlich im Landwirtschaftsbetrieb) physisch vom geschlossenen Vollzug (Arbeit in gesicherten Werkstätten) zu trennen», heisst es in der Medienmitteilung der Sicherheits- und Justizdirektion des Kantons Freiburg. Vorgesehen ist insbesondere eine Erweiterung des Pavillons, um 66 neue Zellen für den offenen Vollzug zu schaffen. Zudem sind drei weitere Neubauten geplant: ein Empfangsgebäude, ein Gesundheitszentrum und neue gesicherte Werkstätten. Die Arbeiten sollen Ende Sommer 2021 beginnen und dürften rund zwei Jahre dauern.

Die zweite Etappe sieht die Schliessung des veralteten Zentralgefängnisses in der Altstadt von Freiburg und die Verlegung der Untersuchungshaft nach Bellechasse vor. Ein Neubau in Bellechasse wird dadurch erleichtert, dass das Grundstück dem Staat gehört und bereits für den Strafvollzug genutzt wird. Diese Lösung ermöglicht auch die Nutzung von offensichtlichen Synergien in den Bereichen Organisation und Infrastruktur. Nach Abschluss dieser Etappe wird der Standort Bellechasse 200 Plätze im Straf- und Massnahmenvollzug, 70 Plätze in der Untersuchungshaft, 5 Plätze in der Administrativhaft und 5 Plätze in einer Pufferzone aufweisen. Hinzu kommen 20 Plätze für die Halbgefangenschaft und das Arbeitsexternat.

Balz Bütikofer ist neuer Direktor der JVA Witzwil

Balz Bütikofer hat am 1. Juni die Leitung der Justizvollzugsanstalt Witzwil übernommen. Er folgt auf Hans-Rudolf Schwarz, der seit dem 1. Januar 2020 die Justizvollzugsanstalt Thorberg leitet.



Der neue Direktor war während der letzten vier Jahre für den Fähigkeitsbereich Systeme Heer innerhalb der Armeepanung verantwortlich. Diese Organisationseinheit im Armeestab ist unter anderem für die Bewaffnung, Motorisierung und komplette Ausrüstung der Truppen zuständig. «Somit verfügt Balz Bütikofer über umfangreiches Fachwissen auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und der Realisierung von komplexen Projekten sowie über wertvolle Führungserfahrung einer grossen Verwaltungseinheit», schreibt die Sicherheitsdirektion des Kantons Bern in einer Medienmitteilung.

Nach Abschluss des Lehrerseminars studierte Balz Bütikofer einige Semester Geographie, Geschichte und Statistik an der Universität Bern. Danach unterrichtete er auf der Sekundarstufe 1. Später absolvierte er die Militärakademie an der ETH Zürich und erlangte einen Executive MBA an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur.

Die Justizvollzugsanstalt Witzwil im Berner Seeland stellt innerhalb des Strafvollzugskonkordats Nordwest- und Innerschweiz mit 166 Plätzen den offenen Vollzug sicher. Der Schwerpunkt liegt auf der arbeitsagogischen Methode in einem der grössten Landwirtschaftsbetriebe der Schweiz.

Guido Sturny wird neuer Direktor der Freiburger Strafanstalt

Guido Sturny, bisheriger Co-Leiter des Bereichs Leistungsbereiche Praxis des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV), übernimmt am 1. September 2020 die Leitung der Freiburger Strafanstalt (FRSA). Der perfekt zweisprachige Freiburger folgt auf Franz Walter, der in den Ruhestand tritt.

Der zukünftige Direktor «ist bestens vertraut mit der Freiburger Justizvollzugsorganisation», in deren Dienst er von 1989 bis 2018 stand, schreibt die Sicherheits- und Justizdirektion des Kantons Freiburg in einer Medienmitteilung. Er begann seine Karriere in den Anstalten von Bellechasse, wo er ab 1994 den offenen Vollzug leitete. 2006 wurde er stellvertretender Leiter des Amtes für Gefängnisse und arbeitete dann an der Schaffung des neuen Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse. In diesem Amt übernahm er 2013 als stellvertretender Amtsvorsteher die Leitung der Abteilung Gefängnisse.

Anschliessend engagierte er sich im Rahmen der Umsetzung des neuen Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug im Projekt zur Fusionierung der Anstalten von Bellechasse mit dem Zentralgefängnis. 2018 übernahm er die Leitung des Zentralgefängnisses innerhalb der neuen Freiburger Strafanstalt (FRSA), bevor er zum SKJV wechselte.



Veranstaltungen

Besserer Schutz für Opfer von häuslicher Gewalt

Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking werden in Zukunft besser geschützt. Entsprechende Änderungen im Zivil- und Strafrecht sind am 1. Juli 2020 in Kraft getreten. Die Bestimmung über die elektronische Überwachung von zivilrechtlichen Rayon- oder Kontaktverboten tritt erst auf den 1. Januar 2022 in Kraft, um den Kantonen genügend Zeit für die erforderlichen Vorbereitungen einzuräumen.

Neu werden dem Opfer, welches das Zivilgericht wegen Gewalt, Drohungen oder Stalking anruft, keine Gerichtskosten mehr auferlegt. Zudem teilt das Gericht seinen Entscheid über Schutzmassnahmen künftig der kantonalen Kriseninterventionsstelle, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sowie weiteren Behörden und Dritten mit, soweit dies zu deren Aufgabenerfüllung oder zum Schutz der klagenden Partei notwendig erscheint oder der Vollstreckung dient. Dies verhindert Schutzlücken und verbessert die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden.

Opfer müssen nicht mehr die ganze Verantwortung des Entscheides über eine Sistierung und Einstellung eines Strafverfahrens tragen. Der Entscheid über den Fortgang von Strafverfahren wegen einfacher Körperverletzung, wiederholter Tötlichkeiten, Drohung oder Nötigung in Paarbeziehungen hängt nicht mehr ausschliesslich von der Willensäusserung des Opfers ab, weil dieses unter Umständen von der beschuldigten Person unter Druck gesetzt wird. Verantwortlich für diesen Entscheid ist neu die Strafbbehörde, die neben der Erklärung des Opfers auch weitere Umstände berücksichtigt. Sie kann ein Verfahren nur noch sistieren, wenn diese Massnahme geeignet scheint, die Situation des Opfers zu stabilisieren oder zu verbessern.

Forensiktagung

Die Toleranz für jede Form der Gewalt ist in den letzten Jahren merklich gesunken. Umso bemerkenswerter ist der Umstand, dass die Wiedereingliederung immer besser gelingt. Die Rückfallraten sind deutlich rückläufig. «Diesen Rückgang dürfen wir als Erfolg feiern. Wir wollen uns aber nicht auf den Lorbeeren ausruhen», schreibt Regierungsrätin Jacqueline Fehr. Sie lädt deshalb dazu ein, im Rahmen des 12. Internationalen Symposiums Forensische Psychologie und Psychiatrie neue Strategien für eine gelungene Wiedereingliederung straffällig gewordener Menschen zu diskutieren.

Programmkomitee: Astrid Rossegger, Jérôme Endrass, Andreas Naegeli und Marc Graf

Datum: 7.–9. September 2020

Ort: World Trade Center Zürich

Sprache: Deutsch

Weitere Informationen:

www.forensiktagung.ch

Angeordnete Therapie als Allheilmittel?

An der diesjährigen Diskussion des Forums Justiz & Psychiatrie wird den Möglichkeiten und den Grenzen sinnvoller Therapie im strafrechtlichen Kontext aus juristischer und insbesondere auch psychiatrischer Sicht nachgegangen. Daneben soll darauf eingegangen werden, dass im Vollzug auch ungeachtet einer gerichtlichen Anordnung einer gesetzlichen Massnahme auf freiwilliger Basis Therapien durchgeführt werden.

Leitung: Marianne Heer, Elmar Habermeyer und Stephan Bernard

Datum: 4. November 2020

Ort: Psychiatrische Universitätsklinik Zürich

Sprache: Deutsch

Weitere Informationen:

www.forum-justiz-psychiatrie.ch

Digitale Transformation im Justizvollzug

Die Plenumsbeiträge und Workshops des Forums Justizvollzug werden den Mehrwert des digitalen Wandels im Lichte des gesetzlichen Auftrags des Justizvollzugs beleuchten, und zwar auf allen Ebenen:

- Individuum (angeklagte und strafverurteilte Personen sowie das Personal)
- Organisation (Einrichtungen und Behörden)
- Interinstitutionelle Koordination, Steuerung, Planung usw.

Das Programm der Tagung wird anfangs Juli 2020 publiziert.

Veranstalter: Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug

Datum: 25./26. November

Ort: Kongresszentrum Beaulieu, Lausanne

Sprachen: Deutsch und Französisch

Weitere Informationen: www.skjv.ch

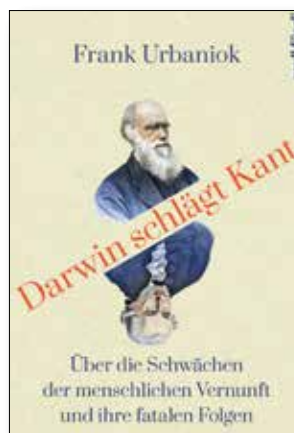
Neuerscheinungen



Françoise Genillod-Villard |
Stefan Keller | Marcel Niggli |
Niklaus Oberholzer (Herausgeber)

Wiedereingliederung im Kontext der Null-Risiko- Gesellschaft

282 Seiten – CHF 68
Stämpfli Verlag, Bern
ISBN 978-3-7272-1973-3



Frank Urbaniok

Darwin schlägt Kant. Über die Schwächen der menschlichen Vernunft und ihre fatalen Folgen

480 Seiten – CHF 35.90
Orell Füssli Verlag, Zürich
ISBN 978-3-280-05722-3



Melanie Wegel (Herausgeberin)

Übergangsmanagement aus dem Straf- und Massnahmenvollzug

179 Seiten – CHF 59
Stämpfli Verlag, Bern
ISBN 978-3-7272-3470-5

Von der Puppe zum Schmetterling

Die Vereinigung Chryzalid feiert ihr 15-jähriges Bestehen

Die im Jahr 2005 gegründete Vereinigung AAFIP (Association des Amis de la Fraternité des Prisons) hat ihren Namen vor fünf Jahren in Chryzalid geändert. Die Bezeichnung steht für die Verwandlung der Puppe (frz. «chrysalide») in einen Schmetterling bzw. der inhaftierten Person in eine Person, die wieder in der Zivilgesellschaft eingegliedert ist.

Jean-Pierre Schwaar



Jean-Pierre Schwaar ist verantwortlich für die Verwaltung und die Finanzen der Vereinigung Chryzalid.

Chryzalid, die gemeinnützige Schweizer Vereinigung mit christlichen Wurzeln, verfolgt den Zweck, die Projekte der Organisation «Prison Fellowship International» sowie anderer Organisationen mit dem gleichen Ziel zu entwickeln und zu fördern und deren Verwirklichung vor Ort in Form einer Partnerschaft, durch die Koordination von Projekten, Fundraising und die Suche nach Drittpartnern zu ermöglichen.

Die Organisation Prison Fellowship International (PFI) ist 1976 von Charles W. Colson gegründet worden. Im Rahmen des Watergate-Skandals war er als Berater des Präsidenten Richard Nixon wegen Verschwörung und Behinderung der Justiz zu ein bis drei Jahren Gefängnis verurteilt worden. Nach sieben Monaten in Haft wurde er aus familiären Gründen entlassen. Im Gefängnis hatte er seinen Mitinsassen versprochen, sich an die Inhaftierten zu erinnern. Er hat sein Versprechen mit der Gründung von Prison Fellowship International gehalten. Zur Organisation gehören heute mehr als 130 Bruderschaften in 112 Ländern auf den fünf Kontinenten.

Die Mission der Organisation ist es:

- die Inhaftierten, ihre Familien, Kinder und Opfer in der ganzen Welt zu unterstützen
- den Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung in den Strafanstalten und in deren Umfeld zu fördern

- für die Achtung der Würde der Inhaftierten zu sorgen
- die restaurative Justiz zu fördern
- durch die Ausbildung die Kriminalität und die Rückfälligkeit zu verhindern

Leuchtturmprojekt in Ruanda

Im Jahr 2020 feiert die Vereinigung Chryzalid ihr 15-jähriges Bestehen. 15 Jahre, in denen mehr als 37 Projekte für rund 3,5 Millionen Franken in 30 Ländern lanciert worden sind. Eines der Leuchtturmprojekte der letzten Jahre ist das «Dorf der Versöhnung» in Ruanda.

Der Genozid von 1994 mit über 800 000 Toten in Ruanda hält den traurigen Rekord des «schnellsten Genozids der Geschichte». Das Land verfiel in der Folge in eine noch nie dagewesene Trostlosigkeit und Armut. Viele Ruanderinnen und Ruander hatten kein Dach über dem Kopf. Seit 2005 führt Prison Fellowship Ruanda sechs «Dörfer der Versöhnung» mit etwa 600 Häusern, in denen rund 3000 Menschen mit unterschiedlichem religiösem und soziokulturellem Hintergrund untergebracht sind. Innerhalb von sechs Jahren hat sich die soziale und wirtschaftliche Lage der Dorfbewohner deutlich verbessert.

Das Projekt unterstützt die Täter des Genozids und die Familien ihrer Opfer. Im Sinne der restaurativen Justiz haben sie alle entschieden, sich für ein Leben in Frieden einzusetzen. Sie haben sich nicht nur bereit erklärt,

Das Projekt in Ruanda soll dazu beitragen, wieder eine Beziehung zwischen den ehemaligen Tätern des Völkermords, den Überlebenden und den schutzbedürftigen Personen zu knüpfen.



Mit dem Projekt in Togo soll den Inhaftierten eine Perspektive für die Zukunft eröffnet werden. Foto: Ein ehemaliger Inhaftierter in seiner Werkstatt beim Weben eines traditionellen Schurzes.
Fotos: © Chryzalid

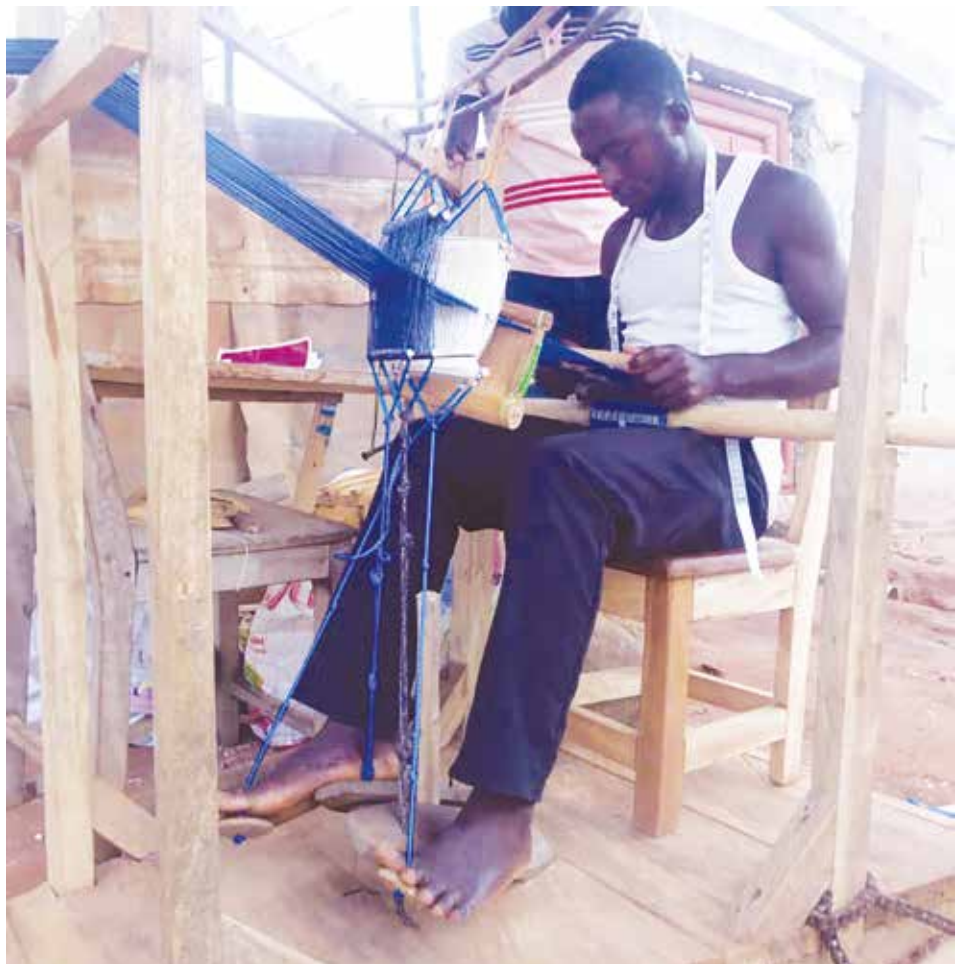
sich auf die Zukunft auszurichten, sondern es gemeinsam als Nachbarn und Freunde zu tun. Die Einwohnerinnen und Einwohner der vor Kurzem erbauten Dörfer bestreiten ihren Lebensunterhalt mit dem Verkauf der Produkte ihrer Arbeit auf dem Markt. Gemeinsam bestellen sie die Felder, hüten das Vieh und kümmern sich umeinander.

Eine lebensverändernde Erfahrung

Ab 2011 hat Chryzalid während sechs Jahren in Partnerschaft mit Prison Fellowship Ruanda und mit der Unterstützung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), von Stiftungen und Privaten ein Versöhnungsprojekt umgesetzt, um durch den Bau von Häusern, Wasserstellen und landwirtschaftlichen Infrastrukturen den Bedarf nach Unterkünften zu decken. Über die materielle Hilfe hinaus sollte das Projekt dazu beitragen, wieder eine Beziehung zwischen den ehemaligen Tätern des Völkermords, den Überlebenden und den am meisten schutzbedürftigen Personen zu knüpfen. Die Häuser sind zu gleichen Teilen zwischen den Überlebenden des Völkermords, den aus den Gefängnissen entlassenen ehemaligen Mördern und den schutzbedürftigen Menschen aufgeteilt worden. Bereits lange bevor sie in diese Häuser einziehen konnten, verpflichteten sich die «Nutzniesser», sich zusammen auf diese lebensverändernde Erfahrung einzulassen.

Sich das Projekt aneignen

Um eine Ghettobildung zu vermeiden, sind diese Siedlungen in die Quartiere der Städte Kibungu und Karabondo integriert worden. Heute stehen 120 Häuser für ebenso viele Familien zur Verfügung, das heisst, rund 800 Erwachsene und Kinder haben gelernt, zusammen zu leben. Eine weitere grosse Herausforderung ist, dass sich die «Nutzniesser» das Projekt aneignen. Alle Familien beteiligen sich an jeder Phase des Projekts, vom Bau der Häuser über die Feldarbeiten und die Führung einer Genossenschaft bis hin zur gerechten Verteilung der Einnahmen unter den Familien.



Aktuell laufende Projekte

Jedes Projekt von Chryzalid ist einzigartig und entspricht Bedürfnissen, die von der lokalen Prison Fellowship identifiziert worden sind. Zurzeit laufen zwei Hauptprojekte. Das erste Projekt wird seit 2016 in Togo in rund der Hälfte der Haftanstalten des Landes durchgeführt. Das Ziel besteht darin, die extrem kritischen Haftbedingungen zu verbessern und Lehrwerkstätten einzurichten, in denen die Inhaftierten freiwillig einen Beruf erlernen können. Es geht aber auch darum, sie nach der Entlassung zu unterstützen. Damit soll die Rückfälligkeit der entlassenen Inhaftierten drastisch reduziert und ihnen und ihren Familien eine Perspektive für die Zukunft eröffnet werden.

Das zweite Projekt, das 2018 in der Elfenbeinküste unter dem Namen «Onésime» lanciert wurde, ist ein Zentrum für die Wiedereingliederung Jugendlicher, die durch Kriminalität betroffen sind. Aufgenommen werden Minderjährige, die mit dem Gesetz

in Konflikt geraten sind, sowie benachteiligte Kinder von Inhaftierten. Ihre Wiedereingliederung wird auf vielseitige Weise gefördert, namentlich indem sie für die Landwirtschaft und die Fischerei ausgebildet und in Lesen, Schreiben und Bürgersinn unterrichtet werden, aber auch indem sie dabei begleitet werden, wieder eine Beziehung zu ihren Familien zu knüpfen.

Und morgen

So verfolgt jedes Projekt, das von Chryzalid über die Prison Fellowships in der Welt durchgeführt wird, das Anliegen, die Sicherheit in unseren Gesellschaften zu erhöhen und das Zusammenleben durch die Wiedereingliederung, die Bildung und die Achtung der Menschenrechte für alle zu fördern. Nach dem Abschluss der Projekte werden die dadurch ausgelösten Initiativen dank der von unserer Vereinigung geförderten Selbständigkeit lokal fortgeführt bzw. weiterentwickelt.

«Mit seinen durchschnittlich 650 Inhaftierten nimmt Champ-Dollon ungefähr 10% aller Gefangenen in der Schweiz auf. Ich möchte so innovativ wie möglich sein, um aus diesem Gefängnis ein Laboratorium bewährter Praktiken und eine Quelle der Inspiration für das ganze Land zu machen.»

Martin von Muralt, Direktor des Gefängnisses Champ-Dollon (Le Temps, 24. Januar 2020)

Impressum

Herausgeber: Bundesamt für Justiz, Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug, Ronald Gramigna (ronald.gramigna@bj.admin.ch)

Redaktion:

Folco Galli (folco.galli@bj.admin.ch), Nathalie Buthey (nathalie.buthey@bj.admin.ch), Christine Brand (brandschreibe@gmail.com)

Übersetzung: Raffaella Marra, Evelyne Carrel

Administration und Logistik: Marie-Lys Erard (marie-lys.erard@bj.admin.ch)

Druck und Versand: BBL – MediaCenter Bund, Bern

Bestellung, Anfragen und Adressänderungen Printversion:

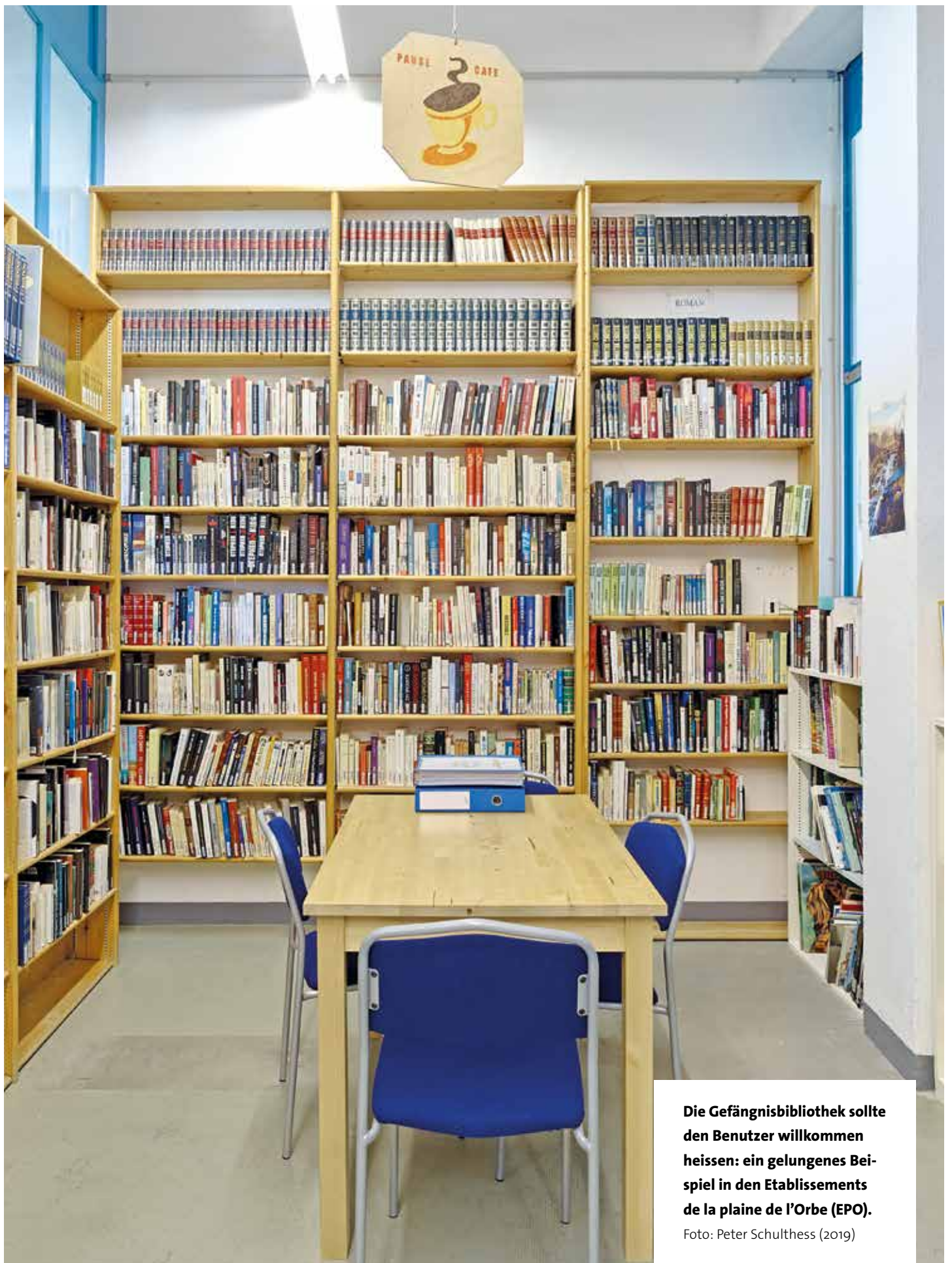
Bundesamt für Justiz, Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug, CH-3003 Bern; +41 58 462 41 46, marie-lys.erard@bj.admin.ch

Internetversion: www.prison-info.ch

Copyright/Abdruck: © Bundesamt für Justiz (Abdruck unter Quellenangabe erwünscht mit der Bitte um Zustellung eines Belegexemplars.)

Titelbild: Spazierhof in der Justizvollzugsanstalt Cazis Tigne; Foto: Peter Schulthess (2019)

45. Jahrgang, 2020 / ISSN 2571-5119



**Die Gefängnisbibliothek sollte
den Benutzer willkommen
heissen: ein gelungenes Bei-
spiel in den Etablissements
de la plaine de l'Orbe (EPO).**

Foto: Peter Schulthess (2019)

#prison-info

Die letzte Seite

Blick über die Grenze. Aussicht von einem Überwachungsturm der *Estabelecimento Prisional da Carregueira*. Die nördlich von Lissabon gelegene Haftanstalt zählt zu den neusten und mit offiziell 610 Plätzen zu den grösseren Anstalten Portugals. Der Sicherheit in diesen oft überbelegten Anstalten dienen insbesondere Wachtürme, die mit Schusswaffen ausgerüstet sind. Wegen Personalmangels sind diese Türme teilweise nur noch nachts oder gar nicht mehr besetzt. Laut Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen muss das Vollzugspersonal, das für die Überwachung des Aussenbereichs einer Haftanstalt verantwortlich und mit Schusswaffen ausgerüstet ist, über klare Richtlinien über den Gebrauch dieser Waffen verfügen. Ein Gebrauch ist nur zulässig, «falls das Leben des Vollzugsbeamten oder einer anderen Person direkt bedroht ist». Foto: Peter Schulthess, 2017 für «the portuguese prison photo project» (wird 2021 fortgesetzt).



#prison-info

La revue de l'exécution des peines et mesures

1/2020

Règles pénitentiaires européennes

4 – 30

Coronavirus : premier bilan
32

Lire derrière les barreaux
39



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Office fédéral de la justice OFJ



Folco Galli,
rédacteur de #prison-info

Afin de garantir des **conditions de détention conformes aux droits de l'homme**, le Conseil de l'Europe a adopté dès **1973** un ensemble de règles minima pour le traitement des détenus. L'évolution de la société et les changements concernant ce traitement ont rapidement conduit à remanier ces principes concrets, qui ont été remplacés en **1987** par les règles pénitentiaires européennes (RPE). Ces dernières s'appliquent non seulement aux personnes qui sont en exécution de peine mais aussi à celles qui font l'objet d'une mesure, qui se trouvent en détention provisoire ou qui sont en détention en vue de leur renvoi ou de leur expulsion.

L'adoption de la Convention européenne contre la torture, les normes élaborées par la suite par le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH), plusieurs recommandations adoptées par le Conseil de l'Europe et l'adhésion de nouveaux Etats à ce dernier ont donné lieu à une nouvelle révision totale de ces règles. La nouvelle version de **2006** prévoit un **mandat permanent** en vertu duquel les RPE seront – compte tenu de l'évolution permanente des connaissances sur les meilleures pratiques pénitentiaires – mises à jour régulièrement.

Dans le cadre de ce mandat, les organes compétents du Conseil de l'Europe ont, ces dernières années, **adapté certains points** de ces règles et du commentaire s'y rapportant. La nouvelle version, qui devrait être adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en novembre, reflète les standards internationaux les plus récents, découlant de la jurisprudence de la CourEDH, des normes développées par le CPT, des normes internationales et de la recherche universitaire. Le fait que les RPE et leur pendant universel, les règles Nelson Mandela des Nations unies, s'enrichissent mutuellement par leur développement dynamique est particulièrement révélateur. Ces deux instruments ont en commun d'être des **outils pratiques** : ils précisent la manière dont les dispositions abstraites en matière de droits de l'homme doivent être mises en œuvre au quotidien dans les établissements pénitentiaires.

Ces instruments se révèlent particulièrement importants en **temps de crise**. Aujourd'hui, les principes et les règles régissant les soins de santé, notamment, fournissent des orientations aux services pénitentiaires pour faire face à la pandémie de COVID-19 dans le plein respect des droits et libertés fondamentaux. Dans une interview qu'il nous a accordée, Urs Hofmann, le président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, tire un premier bilan de la manière dont les autorités suisses d'exécution des sanctions ont jusqu'ici relevé ce défi.

Version en ligne :



Sommaire

Coup de projecteur : Règles pénitentiaires européennes

Certaines dispositions des règles pénitentiaires européennes ont été adaptées afin de tenir compte de l'évolution de la société. Le plus gros débat au sein des organes du Conseil de l'Europe a porté sur les nouvelles dispositions relatives à l'isolement cellulaire.

- 4 Des repères pour mettre en place un système pénitentiaire moderne et humain
- 8 Une interaction subtilement calibrée
- 11 Une étape importante dans la consolidation des normes
- 17 122 règles pour le traitement des détenus
- 22 Un nombre limité de places réservées aux femmes
- 26 Toutes les interventions doivent viser l'intérêt supérieur du mineur
- 31 Cinq questions à Ines Follador
- 32 «On a heureusement réussi à contenir, dans une large mesure, le virus hors des établissements pénitentiaires»
- 36 Peines privatives de liberté de substitution : beaucoup de cas, mais relativement peu de jours de détention
- 39 Encourager l'éducation, une occupation constructive et la resocialisation
- 43 Les détenus doivent pouvoir mourir dignement
- 45 Mieux protéger la société des délinquants dangereux
- 46 La détention pour des motifs de sûreté dénuée de fondement légal dans certains cas
- 48 Détention provisoire en raison d'un risque de récidive d'infractions contre le patrimoine
- 49 Brèves
- 50 Manifestations
- 51 Nouveautés

Carte blanche

Au cours des quinze dernières années, l'association Chrysalid a mis sur pied plus de 37 projets dans 30 pays différents. Son nom renvoie à la transformation de la chrysalide en papillon et, par métaphore, à celle du détenu en une personne réinsérée dans la société civile.

- 52 La naissance du papillon



Photo: Peter Schulthess (2020)



Photo: © Chrysalid

Des repères pour mettre en place un système pénitentiaire moderne et humain



Président de la commission pour l'évaluation de la dangerosité des délinquants du Concordat d'exécution des peines et mesures de la Suisse centrale et du Nord-Ouest, Dominik Lehner est aussi depuis 2014 membre du Conseil de coopération pénologique (PC-CP), un organe d'experts du Conseil de l'Europe qu'il a présidé en 2018-2019.

Les règles pénitentiaires européennes ont été adaptées aux évolutions de la société

Le Conseil de l'Europe a revu certaines dispositions des règles pénitentiaires européennes (RPE) afin de les adapter aux évolutions de la société. Dominik Lehner, qui a, en tant que président du Conseil de coopération pénologique (PC-CP), activement participé à cette révision, en explique les raisons et les objectifs, et nous dévoile les coulisses de l'atelier qui y était consacré.

#prison-info: Les RPE ont entièrement été remaniées entre 2003 et 2006. Pourquoi une nouvelle révision était-elle nécessaire ?

Dominik Lehner: Le système carcéral européen est en pleine mutation. De nombreux changements qui interviennent dans la société extra-muros doivent être pris en compte intra-muros. L'augmentation des flux migratoires a d'énormes répercussions sur les prisons, pour lesquelles la communication avec les détenus étrangers et le traitement à réserver à ces derniers représentent un gros enjeu. Il faut également que le débat sur le genre soit mené pour ces établissements. Les femmes ne sont pas en soi plus vulnérables que les hommes, mais elles ne sont pas non plus simplement « d'autres hommes ». Elles représentent une nette minorité dans un système carcéral conçu à l'origine par des hommes pour des hommes. Elles ont toutefois des besoins différents de ces derniers, ce dont le système pénitentiaire doit tenir compte. Dans le cas contraire, le risque existe non seulement que des droits fondamentaux soient violés, mais aussi qu'il soit beaucoup plus difficile d'atteindre les objectifs de réinsertion qui ont été fixés. Enfin, il est aujourd'hui primordial que chaque cas fasse l'objet d'une documentation correcte et complète. Dans un système carcéral moderne, on est en droit d'attendre que les informations relatives au lieu et au type d'hébergement des détenus ainsi qu'à la nature des soins dont ils bénéficient soient systématiquement consignées et puissent à tout moment être vérifiées.

Ces changements dans la société ne datent toutefois pas d'hier...

D'autres normes supranationales importantes, telles que celles fixées par l'ONU, ont en effet pris en compte plus rapidement les récents développements. C'est le cas notamment de l'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (règles Nelson Mandela) et des règles concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté pour les délinquantes (règles de Bangkok). Certes, le Conseil de l'Europe a aussi formulé des recommandations spécifiques, par exemple en ce qui concerne les détenus étrangers, mais les RPE sont en retard sur ces questions par rapport aux règles de l'ONU et risquent de perdre de leur importance, ce qu'il faut éviter.

Cette révision partielle a duré environ quatre ans. Qui y a participé et pourquoi a-t-elle duré aussi longtemps ?

Si le Conseil de l'Europe avait voulu s'appuyer uniquement sur les normes en vigueur, le processus aurait été plus rapide. Or il s'agissait plutôt de procéder aux différentes adaptations en prenant en compte la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) et les normes développées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Ces adaptations sont ainsi marquées du sceau des valeurs prônées par le Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et vont même parfois plus loin que les normes fixées par l'ONU. Et

« De nombreux changements qui interviennent dans la société extra-muros doivent être pris en compte intra-muros. »



La question de l'isolement (photo : prison de la Croisée VD) a fait énormément débat au sein des organes du Conseil de l'Europe, qui n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la période à ne pas excéder. Ils ont rejeté la proposition de limiter cette période à 14 jours et décidé qu'il incombe au législateur national de la fixer.
Photo : Peter Schulthess (2016)

c'est justement ce qui a parfois donné lieu à de vifs débats. Jamais auparavant des représentants de la CourEDH et du CPT n'avaient été à ce point associés aux discussions menées au sein du PC-CP aux côtés des conseillers scientifiques.

Quelles sont les principales adaptations effectuées ?

De nombreuses adaptations mineures sont mentionnées uniquement dans le commentaire, comme par exemple la référence aux normes du CPT relatives aux conditions de transfèrement des détenus, qui prévoient que les détenus disposent d'au moins 0,4 m² d'espace par personne lors des trans-

ports individuels et d'au moins 0,6 m² d'espace lors des transports collectifs. La CourEDH avait en effet constaté auparavant à plusieurs reprises des violations manifestes des droits des détenus pendant des transfèvements. En général, on évite toutefois d'inscrire des chiffres dans les règles elles-mêmes, et ce pour deux raisons : la première, c'est que ces chiffres devraient par la suite être réexaminés et ajustés dans le cadre d'une procédure formelle ; la seconde, c'est qu'ils doivent servir uniquement de repères pour mettre en place un système pénitentiaire moderne et humain. Ils font principalement appel à la responsabilité individuelle des Etats membres,

« Ces adaptations sont marquées du sceau des valeurs prônées par le Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. »

« Les détenus étrangers ne doivent pas, de manière générale, être exclus de la libération conditionnelle. »

leur but n'étant pas de créer une base juridique européenne uniforme.

Vous avez évoqué les répercussions de la migration sur les prisons. Quelles conséquences la révision des RPE aura-t-elle pour les détenus étrangers ?

Le fait que les détenus étrangers aient, de manière générale, obtenu le droit d'être traités comme les autres, par exemple en ce qui concerne les contacts avec l'extérieur, est assurément très important pour eux, car il existe des différences de traitement dans ce domaine. Lorsque la famille et les amis d'un détenu se trouvent dans son pays d'origine, il peut souvent se révéler difficile, voire impossible, pour eux de venir lui rendre visite. En permettant à un détenu d'avoir des contacts avec ses proches, on ne fait cependant pas seulement preuve de bienveillance à son égard. Ces contacts sont en effet plutôt censés jouer un rôle important dans sa réinsertion et l'amener à une prise de responsabilités, et devraient, à ce titre, être encouragés de manière ciblée. Pour ce faire, les détenus concernés devraient, si possible, avoir la possibilité de rester en contact avec leurs proches en communiquant par téléphone, par Skype ou par Internet. Il est bien sûr absolument fondamental que chaque détenu ait accès à toutes les informations importantes – et elles sont nombreuses dans le système pénitentiaire – dans une langue qu'il comprend. Dans un souci d'égalité de traitement, il a par exemple été décidé d'introduire une nouvelle disposition prévoyant que les détenus étrangers ne doivent pas, de manière générale, être exclus de la libération conditionnelle, et ce même s'il est possible que la question de la réinsertion et des allègements progressifs dans l'exécution ne se pose pas dans leur cas en raison d'une expulsion imminente.

La question de l'usage des moyens de contrainte revient régulièrement sur le tapis. Quelles nouveautés ont été introduites dans ce domaine ?

L'usage de moyens de contrainte est désormais strictement soumis au principe de proportionnalité. Les fers à entraver, les menottes et les moyens de contrainte à plusieurs points d'attache destinés à maintenir un détenu assis ou couché ne peuvent à présent être utilisés que lorsqu'aucune autre forme de contrôle moins restrictive ne permet d'écarter les risques présentés par ce détenu. De plus, on ne peut y recourir que le temps qui est nécessaire. Il y en a pour qui cela semble aller de soi et il faut absolument leur donner raison ; malheureusement, les rapports du CPT montrent que ce n'est pas toujours le cas. L'usage des moyens de contrainte sur des femmes pendant le travail, l'accouchement ou immédiatement après l'accouchement est désormais totalement proscrit.

Là encore, des incidents très regrettables sont survenus par le passé. Une autre disposition prévoit que le recours aux moyens de contrainte doit être correctement recensé dans un registre. Deux des nouvelles orientations générales entrent donc en ligne de compte en ce qui concerne les moyens de contrainte, à savoir l'instauration d'une protection particulière pour les femmes et l'obligation de recenser les cas de recours à un moyen de contrainte.

Quels sont les points qui ont été particulièrement controversés lors de la révision des RPE ?

Le plus gros débat a porté sur les nouvelles règles relatives à l'isolement cellulaire. Des opinions très arrêtées et très divergentes se sont exprimées. Un premier projet de normes sur l'isolement cellulaire avait reçu l'approbation des délégués des Etats membres du PC-CP en 2018, mais il n'a pas trouvé d'écho favorable auprès de l'instance supérieure qu'est le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC). Jugé trop complexe, il a été renvoyé au PC-CP, qui a été prié de le simplifier et d'y inclure une définition claire de la notion d'isolement cellulaire. Le projet présenté au CDPC en décembre 2019 était beaucoup plus simple et répondait au souhait d'une définition claire, l'isolement y étant défini comme le confinement d'un détenu pour plus de 22 heures par jour sans contact humain significatif. Les membres du CDPC ne sont toutefois pas parvenus à se mettre d'accord sur sa durée maximale. La proposition, qui prévoyait une durée maximale de 14 jours, avait d'ailleurs déjà été rejetée par certains membres du PC-CP.

Quelle solution a finalement été retenue ?

Certains Etats membres ont opposé une vive résistance au sein du CDPC. Les délégués favorables à une durée d'isolement n'excédant pas 14 jours ont fait valoir qu'il est scientifiquement prouvé que l'isolement a des effets dommageables sur la santé mentale après 14 jours au plus tard. Il est alors assimilé à de la torture et doit donc être proscrit. Les opposants ont toutefois mis en doute les preuves scientifiques accumulées et affirmé que cette disposition n'avait rien de pragmatique, l'efficacité du système carcéral reposant, selon eux, dans la pratique – même si c'est dans de rares cas – sur la possibilité de placer des détenus à l'isolement pendant des périodes nettement plus longues. La proposition de limiter l'isolement à 14 jours n'a finalement pas été retenue, une disposition plus générale prévoyant que cette durée doit être fixée dans la législation nationale lui ayant été préférée. Il reste à espérer que les législateurs nationaux tiendront compte du commentaire de cette disposition et en particulier des remarques concernant les effets dommageables de l'isolement

« L'usage de moyens de contrainte est désormais strictement soumis au principe de proportionnalité. »

cellulaire et/ou que la CourEDH rendra rapidement un arrêt de principe sur cette question.

Les RPE n'ont pas été formulées sous forme de traité mais sont des recommandations du Conseil de l'Europe. Dans quelle mesure sont-elles contraignantes ?

Les RPE ne sont que des recommandations, mais elles reposent sur un large consensus international à un haut niveau, raison pour laquelle on les qualifie parfois de *soft law*. Je rappelle toujours que la CourEDH est officiellement autorisée à interpréter la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de manière dynamique, ce qui est inhabituel pour un tribunal et tient au fait que les Etats membres du Conseil de l'Europe ne disposent pas d'un organe législatif commun. Les principales garanties offertes par la CEDH en matière de droits de l'homme sont certes toujours les mêmes depuis 1974, mais l'esprit du temps a changé. En d'autres termes, notre vision de ce qui doit être légalement protégé évolue – on s'est par exemple rendu compte que l'isolement cellulaire cause des dommages psychologiques –, tout comme la manière dont les biens juridiques sont lésés ; les rapports du CPT ne cessent de le montrer. Heureusement, le Conseil de l'Europe et la CourEDH s'influencent mutuellement. La Cour prend en considération les normes du CPT et les recommandations du Conseil de l'Europe dans sa jurisprudence tandis que le Conseil de l'Europe prend en compte la jurisprudence de la CourEDH et les normes du CPT dans ses recommandations.

Quelle importance les dernières nouveautés et les RPE revêtent-elles pour la Suisse ?

Il est en règle générale difficile d'évaluer l'efficacité de nouvelles dispositions. Je crois qu'on ne peut même pas dire si une disposition exigeant que la possibilité d'une libération conditionnelle soit également examinée dans le cas des détenus étrangers afin de favoriser leur réinsertion revêt une plus grande importance que des dispositions soumettant l'usage des moyens de contrainte et le placement à l'isolement à des conditions plus strictes. En ce qui concerne la Suisse, je ne vois en tous cas aucune incompatibilité. Cela ne veut pas dire pour autant que tout a déjà été mis en œuvre.

Que reste-t-il à mettre en œuvre ?

Compte tenu des effets d'un isolement cellulaire prolongé sur la santé mentale, il serait souhaitable qu'en Suisse aussi on adopte une attitude plus critique à l'égard de ce type de mesure et qu'on redouble d'efforts pour trouver des solutions alternatives, notamment pour ce qui est des mesures disciplinaires

et non des dommages causés à soi-même ou à des tiers. Il y a également encore matière à progresser en ce qui concerne le traitement des détenus étrangers qui sont, comme nous le savons, très nombreux en Suisse. Il est extrêmement difficile pour le personnel pénitentiaire de répondre à toutes les exigences qui lui sont imposées. Il me semble important qu'on continue de développer le système pénitentiaire en privilégiant une logique de résultats et qu'on propose au personnel pénitentiaire des formations de base et continues adaptées. Il convient, en premier lieu, d'identifier les domaines dans lesquels il y a lieu d'apporter des améliorations et de voir si ces améliorations sont possibles. La mise en œuvre en elle-même prend ensuite souvent un certain temps.

Selon vous, quelles améliorations doivent être apportées à moyen et à long terme ?

Les idées abolitionnistes telles que celles exprimées, par exemple, en Allemagne dans le manifeste pour l'abolition des prisons et des autres établissements pénitentiaires vont certes trop loin. Cependant, l'idée de base selon laquelle l'enfermement dans une cellule ne serait dans de nombreux cas pas nécessaire, peut paraître indigne et, surtout, ne constitue pas une solution adaptée pour résoudre le problème social à l'origine d'un crime tient la route. Le fait qu'il faille complètement repenser le système pénitentiaire ne fait aucun doute pour moi. On prononce encore beaucoup trop de peines privatives de liberté de longue durée à purger en milieu fermé. L'objectif recherché est probablement de donner une impression de fermeté vis-à-vis des criminels. Il faut toutefois ordonner des mesures thérapeutiques et maintenir les mesures d'internement lorsqu'il n'y a pas d'évolution. Mais surtout, des formes d'exécution plus ouvertes et plus humaines ainsi que des approches alternatives – qui iraient par exemple dans le sens des recommandations du Conseil de l'Europe relatives à la surveillance électronique et à la justice restaurative – permettraient à de nombreux délinquants de devenir acteurs de leur changement et seraient ainsi plus efficaces qu'une peine privative de liberté de dix ou vingt ans. (gal)

Lien

Les RPE révisées ont été finalisées et approuvées par le CDPC lors de sa réunion plénière qui s'est tenue du 3 au 6 décembre 2019, et devraient être adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 4 novembre 2020. Elles peuvent être consultées sur le site Internet du Conseil de l'Europe (www.coe.int).

« Il serait souhaitable qu'en Suisse aussi on adopte une attitude plus critique à l'égard de l'isolement cellulaire et qu'on redouble d'efforts pour trouver des solutions alternatives. »

« L'idée de base selon laquelle l'enfermement dans une cellule ne serait, dans de nombreux cas, pas nécessaire tient la route. »

Une interaction subtilement calibrée

Rôles différents des règles pénitentiaires européennes et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Les règles pénitentiaires européennes (RPE) fixent des normes qui fournissent des orientations aux Etats membres pour élaborer leur législation et leur politique. La Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) est, quant à elle, chargée de l'appréciation juridique des cas. Il existe une interaction subtilement calibrée entre les RPE et la jurisprudence de la CourEDH.

Selon un rapport du Conseil de l'Europe, les RPE ont acquis une place considérable et une reconnaissance juridique dans la jurisprudence de la CourEDH. La Grande Chambre de la CourEDH y a fait référence dans de nombreuses affaires relatives à l'isolement, à l'emprisonnement à vie, aux visites conjugales et familiales, aux régimes de détention spéciaux, au travail des détenus, aux congés, au surpeuplement carcéral et aux conditions de détention ainsi qu'à la discrimination dans la politique en matière d'exécution des sanctions. Les RPE ont en outre guidé la Cour dans ses arrêts pilotes portant sur les problèmes structurels liés aux mauvaises conditions de détention dans plusieurs Etats du Conseil de l'Europe.

Essence même du système des droits de l'homme

Selon le rapport susmentionné, la jurisprudence de la CourEDH joue un rôle déterminant dans la mise à jour du commentaire relatif aux RPE et renforce la valeur explicative de ce dernier. En ce qui concerne les valeurs fondamentales des RPE, la CourEDH a mis en avant que « le respect de la dignité humaine était l'essence même du système européen des droits de l'homme ». Les détenus jouissent de tous les droits et libertés fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), à l'exception du droit à la liberté.

Selon la CourEDH, l'Etat doit s'assurer que tout détenu est incarcéré dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la sanction ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que la santé et le bien-être du détenu sont assurés de

manière adéquate. Il incombe aux Etats d'organiser leur système pénitentiaire de manière à assurer le respect de la dignité des détenus, indépendamment de difficultés financières ou logistiques.

La CourEDH a, au fil du temps, accordé une importance de plus en plus grande à la réinsertion sociale des personnes condamnées dans sa jurisprudence. En ce qui concerne les enfants en bas âge vivant en prison, le principe directeur doit dans tous les cas être l'intérêt supérieur de l'enfant. La CourEDH estime que la recommandation de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), selon laquelle un nouveau-né en bonne santé doit rester auprès de sa mère, doit également être mise en application en prison.

Une prise en charge médicale insuffisante peut, dans certaines circonstances, obliger l'Etat à transférer des détenus vers des établissements adaptés afin qu'ils puissent bénéficier des soins appropriés. S'agissant des détenus souffrant de troubles mentaux, il convient de tenir compte de leur vulnérabilité et, dans certains cas, de leur difficulté à formuler des plaintes compréhensibles concernant un traitement particulier. Il faut également s'assurer qu'ils fassent l'objet d'un diagnostic correct et d'une prise en charge adaptée.

Enfin, la protection des groupes vulnérables justifie la mise en place d'un traitement adapté à leurs besoins spécifiques. Ainsi, la CourEDH n'a pas considéré qu'une politique de fixation des peines excluant les femmes, les mineurs et les personnes âgées de 65 ans ou plus de la réclusion à perpétuité constituait une discrimination prohibée à l'égard des délinquants adultes de sexe masculin.

Espace personnel et autres facteurs

L'influence de la jurisprudence de la CourEDH est également perceptible dans le commentaire relatif aux

« Le respect de la dignité humaine est l'essence même du système européen des droits de l'homme. »



Les détenus jouissent de tous les droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH, à l'exception du droit à la liberté (photo : établissements de Bellechasse).
Photo : Peter Schulthess (2016)

« La CourEDH a, au fil du temps, accordé une importance de plus en plus grande à la réinsertion sociale des personnes condamnées dans sa jurisprudence. »

conditions de détention. En ce qui concerne l'hébergement, la CourEDH a précisé notamment qu'elle ne pouvait pas donner « une fois pour toutes » la mesure chiffrée de l'espace personnel qui doit être octroyé à un détenu. Plusieurs autres facteurs, tels que la durée de la privation de liberté, les possibilités d'exercice en plein air ou l'état de santé physique et mentale du détenu, jouent un rôle important dans l'appréciation des conditions de détention au regard des garanties de l'art. 3 CEDH (interdiction de la torture). Néanmoins, l'exiguïté extrême dans une cellule de prison est un aspect particulièrement important qui doit être pris en compte afin d'établir si les conditions de détention litigieuses sont dégradantes ou non.

Les contacts avec le monde extérieur sont indispensables pour lutter contre les effets potentiellement néfastes de l'emprisonnement. Le droit d'un détenu au respect de sa vie familiale implique notamment que les autorités l'autorisent à maintenir le contact avec sa famille, et l'aident au besoin à le faire, le terme de « famille » s'entendant ici au sens large : il comprend non seulement les relations fondées sur le mariage mais aussi les liens familiaux existant de fait.

Des soins appropriés

Le simple fait qu'un détenu ait été examiné par un médecin et qu'il se soit vu prescrire tel ou tel traitement ne saurait faire conclure automatiquement au caractère approprié des soins administrés. Les autorités doivent également veiller à ce que les informations relatives à l'état de santé du détenu et aux soins reçus soient consignées, à ce que le détenu bénéficie promptement d'un diagnostic précis et d'une prise en charge adaptée et à ce qu'il fasse l'objet d'une surveillance régulière et systématique si cela s'avère nécessaire.

Selon la CourEDH, l'art. 3 CEDH ne prévoit pas d'obligation générale de remettre en liberté ou bien de transférer dans un hôpital civil un détenu malade. Il impose toutefois à l'Etat de protéger l'intégrité physique des détenus. Dans les cas de maladies particulièrement graves, on peut se trouver en présence de situations où des « mesures de nature humanitaire », telles que le transfert vers un hôpital civil ou la remise en liberté, soient prises. Dans ce contexte, les facteurs pertinents suivants doivent être pris en compte : l'état de santé du détenu, la qualité des soins dispensés et l'opportunité de maintenir la détention au vu de son état de santé.

L'art. 6 CEDH (droit à un procès équitable) s'applique également aux procédures disciplinaires en prison, à condition que le manquement disciplinaire allégué soit considéré comme une infraction, au sens pénal du terme. La CourEDH considère que la suppression d'une réduction de peine est une sanc-

tion suffisamment lourde pour que le manquement disciplinaire pour lequel elle a été imposée constitue une « infraction » au sens de l'art. 6 CEDH. En revanche, une sanction venant restreindre la libre circulation des détenus à l'intérieur de la prison ainsi que leurs contacts avec le monde extérieur, sans allongement de la durée de la peine d'emprisonnement ni aggravation sérieuse des conditions de détention, est considérée comme demeurant hors du champ d'application de l'art. 6 CEDH.

Conditions du recours à la force

La CourEDH reconnaît que le recours à la force peut s'avérer nécessaire pour garantir la sécurité dans les établissements pénitentiaires et pour maintenir l'ordre ou prévenir les infractions dans les lieux de détention. Il convient toutefois de ne faire usage de la force que si elle est indispensable et de veiller à ce qu'elle ne soit pas excessive. L'utilisation de la force physique à l'égard d'une personne privée de liberté alors que cette force n'est pas rendue strictement nécessaire par son comportement porte atteinte à la dignité humaine et constitue une violation de l'art. 3 CEDH.

La CourEDH considère que l'utilisation de la force dans le cadre d'une mesure dictée par une nécessité thérapeutique ne saurait en principe passer pour inhumaine ou dégradante. Cela concerne particulièrement l'alimentation de force destinée à sauver la vie d'un détenu qui refuse en toute conscience de se nourrir. Il convient néanmoins de s'assurer que la nécessité médicale a été démontrée de manière convaincante. Il faut de plus vérifier que les garanties procédurales devant accompagner la décision d'alimentation de force sont respectées. De surcroît, le degré de force utilisée ne doit pas dépasser le seuil minimum de gravité envisagé par la jurisprudence de la Cour.

Le droit de recours, un indicateur important

Le droit de recours est un autre « indicateur » important du respect des droits de l'homme. Une plainte peut être soumise à un mécanisme interne (directeur de la prison) ou externe (autorité judiciaire ou autre autorité de contrôle indépendante). La CourEDH considère qu'une plainte auprès du procureur général, qui n'entraîne pas de droit personnel pour le plaignant, ou une plainte auprès du médiateur, qui ne peut prendre de décisions contraignantes et exécutoires, ne constituent pas des recours effectifs. Conséquence de la jurisprudence de la CourEDH, les RPE prévoient désormais que les plaintes concernant un décès ou des mauvais traitements en prison doivent être traitées sans retard et donner lieu à une enquête efficace. (gal)

« Le droit de recours constitue un indicateur important du respect des droits de l'homme. »

« Une étape importante dans la consolidation des normes »

Le CPT a participé activement à la révision des RPE

Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a salué le projet de révision des règles pénitentiaires européennes (RPE) et a participé activement à la révision d'entente avec le Conseil de coopération pénologique (PC-CP) et le Comité européen pour les problèmes criminels (CDCP). Ce projet représente une étape importante dans la consolidation des normes et développements internationaux et régionaux.

Hans Wolff et Hugh Chetwynd

Ces dernières années, des évolutions substantielles se sont produites dans la manière d'envisager le fonctionnement des prisons et leur surveillance. La révision de certaines dispositions des RPE et la mise à jour complète du commentaire s'y rapportant reflètent les standards internationaux les plus récents dans ce domaine, découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, des normes développées par le CPT et d'autres organes de suivi, ainsi que des normes internationales – notamment l'ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus tel qu'amendé en 2015 (règles Nelson Mandela) et les règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (règles de Bangkok) – et de la recherche universitaire.

Au départ, le Conseil de l'Europe avait seulement l'intention de mettre à jour le commentaire des RPE. Cependant, au cours de la mise à jour du commentaire en 2017 et 2018, il est apparu qu'il serait également nécessaire de modifier les règles elles-mêmes. Un accord a été conclu avec les Etats membres du Conseil de l'Europe en juin 2018 pour revoir huit domaines des RPE.

1. Informations à consigner et gestion des dossiers

En ce qui concerne les dossiers et la gestion des fichiers, la nouvelle règle 15 garantit toujours que les informations nécessaires concernant les détenus sont enregistrées dès leur entrée en prison, notamment « toute blessure visible et toute plainte de mauvais traitements antérieurs » (règle 15.1.e et commentaire, qui exige désormais que les infor-

mations sur les abus sexuels ou autres formes de violence fondée sur le sexe soient également enregistrées), ainsi que sur les parents et les enfants (règle 15.1.g et 15.1.h). La nouvelle règle 16A exige un enregistrement méticuleux.

2. Les femmes

La règle 34 révisée concernant les femmes incarcérées prévoit désormais explicitement que « des politiques spécifiques intégrant la notion de genre et des mesures positives doivent être prises pour répondre aux besoins particuliers des détenues ». Il est largement reconnu en Europe que les femmes ont des besoins biologiques et spécifiques liés au genre et des vulnérabilités qui ont des répercussions sur chaque aspect de l'incarcération, y compris en ce qui concerne l'environnement physique. Il est nécessaire que des mesures particulières soient prises pour « protéger les femmes détenues contre les abus physiques, mentaux ou sexuels » (règle 34.3). Or, la règle 34 révisée des RPE concernant les femmes ne doit être vue que comme une mesure visant à combler une lacune. Par conséquent, nous pensons qu'il est grand temps pour le Conseil de l'Europe de développer des normes spécifiques pour les femmes détenues en Europe, en se fondant sur les règles de Bangkok adoptées en 2010 par les Nations Unies.

3. Les ressortissants étrangers

Dans de nombreux pays du Conseil de l'Europe, le nombre de personnes détenues de nationalité étrangère a augmenté au point que, dans plusieurs pays, elles représentent plus de la moitié de la population carcérale. La nouvelle règle 37



Hans Wolff est membre du CPT (Comité européen pour la prévention de la torture) au nom de la Suisse et chef du service de médecine pénitentiaire aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG).



Hugh Chetwynd est chef de division au Secrétariat du CPT du Conseil de l'Europe.

« Il est grand temps pour le Conseil de l'Europe de développer des normes spécifiques pour les femmes détenues en Europe. »

sur les personnes détenues d'origine étrangère tient compte des principes clés contenus dans la recommandation du Conseil de l'Europe sur les détenus étrangers, et notamment de la nécessité de prendre des « mesures positives » pour répondre à leurs besoins spécifiques et veiller à ce que les personnes détenues d'origine étrangère ne soient pas, dans la pratique, traitées moins bien que les autres personnes détenues (règle 37.1 et commentaire), d'accorder une attention particulière à leurs contacts avec le monde extérieur (règle 37.2), et d'envisager leur libération anticipée dès qu'elles remplissent les conditions requises (règle 37.8). Une attention particulière est également requise sur la question de la langue et les possibilités de traduction.

4. Mesures de haute sécurité ou de sûreté, y compris l'isolement cellulaire

Au cours des discussions sur la révision des règles, le sujet le plus controversé a été celui de l'isolement cellulaire. La précédente version des RPE de 2006 passait la question de l'isolement cellulaire sous silence. Cependant, d'importantes recherches ont été menées depuis 2006 qui démontrent les effets néfastes de l'isolement cellulaire. Dans son 21^e rapport général de 2011, le CPT définit l'approche à suivre concernant la mise à l'écart de détenus qui pourrait aboutir à un placement de facto à l'isolement cellulaire, que ce soit sur décision de justice, pour des raisons administratives (maintien de l'ordre ou protection) ou en tant que sanction disciplinaire. Les règles Nelson Mandela de 2015 vont plus loin en considérant que l'isolement cellulaire ne devrait jamais être imposé pour des périodes de plus de 15 jours, et en définissant l'isolement cellulaire d'une personne en détention comme le fait de ne pas pouvoir bénéficier de deux heures par jour de contacts humains réels.

Il convient de saluer le fait que les RPE révisées (règles 53, 53A et 60.6) ont dans une large mesure tenu compte de ces arguments et reflètent désormais ces normes. Tel est notamment le cas de la nouvelle règle 53A sur la mise à l'écart des détenus, qui énonce en détail la manière dont les détenus qui sont séparés des autres en tant que mesure spéciale de haute sécurité ou de sûreté devraient être traités. Bien qu'aucun délai ne soit fixé pour la période de mise à l'écart, la nouvelle règle 53A est claire dans la formulation des garanties procédurales, qui doivent éviter d'aboutir à une situation d'isolement cellulaire, en déclarant que toutes les personnes détenues doivent se voir proposer au moins deux heures de contacts humains réels par jour.

« D'importantes recherches ont été menées depuis 2006 qui démontrent les effets néfastes de l'isolement cellulaire. »





Le CPT recommande aux Etats membres du Conseil de l'Europe de limiter la durée autorisée de toute mesure d'isolement cellulaire à titre de sanction disciplinaire. (photo : cellule de mise aux arrêts de l'établissement pénitentiaire de Cazis Tigne).

Photo : Peter Schulthess (2019)

Par ailleurs, pour ceux qui sont séparés des autres personnes détenues pour des périodes pouvant aller jusqu'à 22 heures par jour, les autorités ont l'obligation de prendre progressivement des mesures, en fonction de la durée de la mise à l'écart, pour proposer à ces personnes un accès à des activités et des contacts avec d'autres personnes afin d'atténuer les effets de leur mise à l'écart. Une autre garantie importante est le droit des personnes détenues de porter plainte, conformément à la procédure prévue à la nouvelle règle 70 (voir ci-dessous).

Une approche plus proactive

Certaines administrations pénitentiaires devront relever le défi de se conformer à la nouvelle règle 53A qui nécessitera une approche plus proactive pour veiller à ce que la mesure de mise à l'écart n'aboutisse pas à une situation d'isolement cellulaire de facto. Les détenus considérés comme difficiles à gérer ne peuvent pas être simplement isolés et enfermés. Au lieu de cela, les administrations pénitentiaires devront répondre aux besoins spécifiques des individus concernés afin de les aider à réintégrer la population carcérale générale et à se préparer en vue de leur remise en liberté.

S'agissant plus particulièrement de la mesure de placement à l'isolement cellulaire à titre de sanction disciplinaire (nouvelle règle 60.6), plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe se sont malheureusement opposés à fixer une durée maximale pour cette mesure. Cette lacune apparaît avec évidence à la règle 60.6.d, qui dispose que « la période maximale de placement en isolement cellulaire doit être définie par la loi nationale. » Le CPT reconnaît que certaines administrations pénitentiaires pensent que l'isolement cellulaire de longue durée est la seule sanction qui convienne pour des détenus qui s'attaquent violemment à leurs codétenus ou à des membres du personnel. Cependant, le CPT est aujourd'hui totalement convaincu du caractère inadapté de toute mesure d'isolement cellulaire dépassant 14 jours. Les recherches scientifiques récentes révèlent en effet que même les courtes périodes d'isolement cellulaire ont de graves conséquences à long terme.

Limiter la durée de l'isolement cellulaire

Par ailleurs, les longues périodes d'isolement cellulaire risquent davantage d'avoir des effets négatifs sur le comportement de la personne détenue, exacerbant ainsi ou créant des problèmes de santé mentale que la prison et les services de santé devront ensuite gérer. De l'avis du comité, les agressions violentes en prison devraient être traitées par le biais

du droit pénal. Par conséquent, le CPT continuera de recommander aux Etats membres du Conseil de l'Europe de limiter la durée autorisée de toute mesure d'isolement cellulaire à titre de sanction disciplinaire en se fondant sur sa pratique ainsi que sur les règles Nelson Mandela. En effet, un certain nombre de pays européens ont déjà fixé des périodes maximales d'isolement cellulaire bien inférieures, et l'Irlande a modifié sa législation pour abolir l'isolement cellulaire.

Dans le même temps, le CPT constate que la nouvelle règle 60.6 dispose que l'isolement cellulaire à titre de sanction disciplinaire doit rester exceptionnelle et ne doit jamais être imposée aux enfants (toute personne de moins de 18 ans), aux femmes enceintes, aux mères qui allaitent ou aux parents incarcérés avec des enfants en bas âge. En outre, la santé d'un détenu doit être prise en compte avant de lui imposer une mesure d'isolement cellulaire et le détenu doit être autorisé à récupérer des effets indésirables de toute période précédemment passée à l'isolement avant qu'une nouvelle mesure de ce type ne puisse lui être imposée. Ces éléments limitent la portée de la mesure et, lus en combinaison avec le commentaire aux RPE, fournissent certaines garanties contre son application abusive.

5. Instruments de contrainte

La nouvelle règle 68 relative à l'utilisation des moyens de contention a été modifiée de manière significative afin d'intégrer les normes pertinentes, y compris celles du CPT, et de fixer des limites acceptables pour leur utilisation : les moyens de contention doivent être strictement contrôlés et évités dans la mesure du possible. La règle 68.1 reflète désormais le précepte général selon lequel les instruments de contention ne doivent être utilisés qu'en dernier recours et – avec les règles 68.2, 68.3 et 68.5 – elle maintient que leur utilisation (et la manière dont ils sont utilisés) doit être régie par les principes d'égalité et de proportionnalité.

Outre la règle 68.6, qui interdit désormais l'utilisation de tous les « instruments de contrainte intrinsèquement dégradants », il est également important de rappeler que « les instruments de contrainte ne doivent jamais être utilisés sur les femmes pendant le travail, pendant l'accouchement ou immédiatement après l'accouchement » (règle 68.7). Il est également positif qu'un amendement proposé par le CPT ait été ajouté au texte garantissant, à des fins de contrôle et de responsabilisation, que « l'utilisation d'instruments de contrainte doit être dûment consignée dans un registre » (article 68.8).

« Les détenus considérés comme difficiles à gérer ne peuvent pas être simplement isolés et enfermés. »

« Le CPT est totalement convaincu du caractère inadapté de toute mesure d'isolement cellulaire dépassant 14 jours. »

Les femmes ont des besoins biologiques et spécifiques liés au genre et des vulnérabilités qui ont des répercussions sur chaque aspect de l'incarcération (photo : prison Dielsdorf).

Photo : Peter Schulthess (2019)



Demandes et plaintes

S'agissant des plaintes, le CPT se félicite de la nouvelle règle 70. Les principes généraux qui devraient guider les mécanismes de plainte dans les prisons, énoncés dans le 27^e rapport général du CPT publié en 2018 ainsi que dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'art. 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, ont été repris à la fois dans le texte de cette règle et dans son commentaire détaillé. Le CPT souligne que la nouvelle règle prévoit à la fois des procédures de plainte internes et des procédures externes devant un organe indépendant. Le texte garantit aussi que les prisons ne deviennent pas des lieux d'impunité potentielle et que les plaintes relatives aux allégations de mauvais traitements ne soient pas traitées de manière informelle, mais fassent l'objet d'enquêtes effectives.

7. Gestion des prisons

Le CPT a affirmé à plusieurs reprises qu'un niveau suffisant des effectifs est une condition sine qua non pour le bon fonctionnement des établissements pénitentiaires. Or, dans la pratique, les prisons sont en sous-effectifs dans un nombre élevé d'Etats membres du Conseil de l'Europe. En outre, le niveau de formation des surveillants pénitentiaires est insuffisant dans de nombreux pays et ils manquent de soutien pour remplir leur tâche exigeante. Par conséquent, il est positif que la nouvelle règle 83 prévoit explicitement que les prisons doivent « disposer d'effectifs suffisants, à tout moment ».

En outre, cette même règle met également l'accent sur le devoir des Etats de veiller à ce que des mesures soient mises en place pour régler les « urgences opérationnelles » et garantir un niveau minimum de services dans les prisons, permettant de faire face à des perturbations comme des grèves du personnel pénitentiaire. C'est une règle importante pour garantir que les services de base au sein d'une prison (par exemple, les repas, les soins de santé, les contacts avec le monde extérieur) seront assurés et éviter que la police, ou d'autres services, ne soient obligés d'intervenir pour remplir des fonctions de surveillance en prison, même temporairement, car les personnes ne sont pas formées pour ces tâches et que cela risque d'accroître les tensions au sein de la prison.

8. Inspections et monitoring

Les RPE font une distinction entre les inspections internes et le contrôle externe, qui est essentiel pour prévenir les traitements inhumains et injustes des personnes détenues. Selon le commentaire des RPE, la création d'organes de contrôle nationaux indé-

pendants ne doit pas être considérée comme une expression de méfiance à l'égard de la qualité du contrôle de l'Etat, mais comme une garantie supplémentaire et essentielle pour prévenir les mauvais traitements des prisonniers. La nouvelle règle 93 sur le contrôle indépendant énonce désormais explicitement les garanties d'un tel contrôle, notamment l'accès à toutes les prisons et parties de prisons, ainsi qu'aux registres des prisons, le choix de la prison à visiter (y compris les visites inopinées) et des prisonniers à interroger, et la confidentialité des entretiens (règle 93.2).

Il est important de noter que le commentaire fait référence aux articles 17-21 du Protocole facultatif à la Convention contre la torture des Nations Unies (OPCAT) et aux règles 84-85 des règles Nelson Mandela ainsi qu'aux critères, modalités et pouvoirs associés aux organes de contrôle indépendants, tels que les mécanismes nationaux de prévention. Il s'agit notamment de l'indépendance fonctionnelle, financière et opérationnelle, de ressources suffisantes, d'un mandat large avec des pouvoirs de visite et d'une nomination impartiale des membres qui doivent représenter différents domaines de compétence, y compris l'expertise médicale.

Etablir une norme européenne commune

La mise à jour des RPE et du commentaire représente une étape importante dans la consolidation des normes et développements internationaux et régionaux. Elle vise à garantir que les prisons sont des lieux sûrs et sécurisés où les droits des personnes détenues et du personnel sont respectés, où la surveillance est efficace et où la direction est tenue de rendre des comptes.

Les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe sont guidés dans leur législation, leurs politiques et leur pratique par les présentes règles. Suite à l'adoption des RPE révisées et mises à jour et du commentaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe prévue le 4 novembre 2020, il sera important de recevoir les réactions des administrations pénitentiaires et des autres acteurs travaillant dans les prisons sur la mise en œuvre des règles révisées ainsi que sur l'utilité du commentaire mis à jour des règles.

Les progrès réalisés en Europe se nourrissent des avancées et des développements dans les différents pays qui s'influencent mutuellement jusqu'à ce qu'il soit possible d'établir une norme européenne commune. La Suisse a beaucoup à offrir à cet égard et devrait continuer à plaider non seulement pour la pleine application des RPE mais aussi pour le développement des bonnes pratiques dans les prisons.

« La Suisse devrait continuer à plaider pour la pleine application des RPE et pour le développement des bonnes pratiques dans les prisons. »

122 règles pour le traitement des détenus

Les règles Nelson Mandela sont des règles de portée universelle applicables dans tous les Etats

Les règles Nelson Mandela des Nations Unies sont le pendant universel des règles pénitentiaires européennes (RPE). Ces deux instruments, qui précisent les obligations des Etats envers les détenus, s'enrichissent mutuellement par leur développement dynamique. Les règles relatives aux soins médicaux et à l'isolement cellulaire qu'ils contiennent sont particulièrement importantes.

Jörg Künzli, Alexandra Büchler et Florian Weber

La privation de liberté porte, par nature, une atteinte grave aux droits fondamentaux et humains, la liberté de mouvement n'étant pas la seule concernée. Le placement sous la surveillance de l'Etat s'accompagne, en règle générale, de nombreuses autres restrictions d'envergure. Par ailleurs, les rapports hiérarchiques marqués entre les détenus et les autorités publiques accroissent le risque d'abus de la part des organes de l'Etat, risque que les instruments de protection des droits de l'homme s'efforcent de prévenir, par exemple, en interdisant les « traitements inhumains ou dégradants » (art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme [CEDH] et art. 7 du Pacte II des Nations Unies) ou en exigeant, de manière générale, que toute personne privée de sa liberté soit « traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine (art. 10 du Pacte II des Nations Unies). Parce qu'elles sont très abstraites, les dispositions en matière de droits de l'homme sont toutefois difficiles à mettre en œuvre sur le terrain, où le personnel au contact direct des détenus, qui n'a reçu aucune formation juridique, doit tous les jours prendre des décisions cruciales, du point de vue des droits humains, pour les personnes concernées. Il existe par conséquent, notamment dans le contexte de la privation de liberté, un besoin important de directives claires et d'outils pratiques.

Ce besoin a été satisfait de diverses manières, non seulement au niveau européen mais aussi au niveau mondial : tant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe que l'Assemblée générale des Nations Unies ont adopté de nombreuses recom-

mandations relatives au traitement des détenus dans le but de préciser les obligations découlant des traités internationaux qui incombent aux Etats dans le domaine de la détention. Les efforts déployés aux différents niveaux se renforcent ainsi mutuellement. Après que les Nations Unies ont mis à jour leurs principales recommandations en 2015, c'est au tour des RPE d'être révisées. Cette révision est l'occasion de procéder à une comparaison avec la dernière version de l'ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus. Ce texte étant encore peu connu dans notre pays, nous commencerons par en faire un bref historique et par expliquer son importance. Nous mettrons ensuite en évidence les parallèles existant entre les règles européennes et universelles pour le traitement des détenus, puis nous arrêterons plus en détail sur certaines dispositions des règles des Nations Unies, que nous comparerons avec les normes européennes.

Historique et importance des règles Nelson Mandela

L'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus a été adopté dès 1955, lors du premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, et approuvé par le Conseil économique et social des Nations unies en 1957. A l'époque déjà, il avait été souligné que cet ensemble de règles n'était pas un aboutissement mais un point de départ pour de nouvelles améliorations dans le domaine pénitentiaire. C'est en suivant cette dynamique qu'a été lancé en 2010 un processus de révision qui a abouti, fin 2015, à



Jörg Künzli est professeur de droit constitutionnel et de droit international public à l'Université de Berne mais aussi directeur du CSDH.



Alexandra Büchler, titulaire d'un master en droit, est collaboratrice scientifique au CSDH.



Florian Weber, titulaire d'un master en droit et avocat, est collaborateur scientifique au CSDH.

« Il existe, notamment dans le contexte de la privation de liberté, un besoin important de directives claires et d'outils pratiques. »

l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies d'une version actualisée de l'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus. Rebaptisé « règles Nelson Mandela » en l'honneur du militant anti-apartheid et président de l'Afrique du Sud décédé, qui a lui-même passé 27 années en prison, le texte a fait l'objet d'adaptations ponctuelles afin de prendre en considération les avancées dans les domaines du droit international public et de la science pénitentiaire mais aussi de maintenir le niveau de protection existant, qui est garanti aussi notamment par des instruments régionaux tels que les RPE.

En tant qu'instrument universel de protection des droits de l'homme applicable dans tous les Etats, les règles Nelson Mandela n'ont pas pour but d'imposer un modèle de système pénitentiaire, mais d'énoncer des normes communément admises en matière de traitement des détenus et de gestion des prisons. Elles ont donc un champ d'application étendu. Au nombre de 122, elles donnent des indications concernant la manière de traiter les détenus, les prestations qui doivent leur être octroyées et les limites à respecter par l'Etat. Elles s'appliquent à toutes les formes de détention, qu'il s'agisse de garde à vue, d'exécution des peines ou des mesures, de détention provisoire, de détention pour des motifs de sûreté, de détention administrative ordonnée en vertu du droit des étrangers ou de privation de liberté à des fins d'assistance.

Des efforts conjoints à différents niveaux

Les règles Nelson Mandela ont vu le jour avant les RPE, dont elles sont le pendant universel. Les premières règles européennes s'en inspiraient ainsi largement. Bien qu'elle portât encore le sous-titre « Version européenne révisée de l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus », la première version des RPE présentait déjà un caractère autonome marqué. Ces deux instruments relèvent de la « soft law ». Autrement dit, ils contiennent des règles qui ne créent certes aucune obligation de droit international spécifique, mais qui ont une certaine portée normative dans la mesure où ils viennent concrétiser le droit contraignant.

« Relativement contraignantes »

Le fait, par exemple, que le Tribunal fédéral qualifie les RPE de « relativement contraignantes » et s'y réfère pour interpréter des garanties impératives en matière de droits de l'homme – telles que celles inscrites dans la CEDH – témoigne de leur autorité. A l'échelon international, ce sont les règles

Nelson Mandela qui remplissent cette fonction d'aide à l'interprétation. Ces règles guident par exemple les comités des Nations Unies lorsqu'ils examinent les violations du Pacte II des Nations unies relatif aux droits civils et politiques ou de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT) dans le cadre de plaintes individuelles. C'est pourquoi elles sont si importantes pour la Suisse : cette dernière est tenue de s'y conformer à tous les niveaux étatiques pour pouvoir respecter ses obligations internationales en matière de droits de l'homme.

Deux règles méritent, selon nous, une attention particulière, à savoir la règle relative aux soins médicaux et celle relative à l'isolement cellulaire.

Des soins médicaux de qualité égale et gratuits

Les détenus étant totalement tributaires de l'Etat pour ce qui est des soins médicaux, les règles Nelson Mandela requièrent explicitement que ces soins soient gratuits et de qualité égale à ceux fournis à l'extérieur. La règle 24 rappelle tout d'abord que « l'Etat a la responsabilité d'assurer des soins de santé aux détenus », ces derniers « devant recevoir des soins de même qualité que ceux disponibles dans la société ». Les règles Nelson Mandela énoncent ainsi le principe dit d'équivalence des soins médicaux. Si ce principe est largement admis selon un avis de droit du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), la règle 24 le lie – contrairement à d'autres instruments – à l'exigence que cette qualité de soins soit dispensée sans frais. La version révisée de l'ensemble de règles minima des Nations Unies reprend ainsi une exigence qui figure depuis plus de 30 ans dans un ensemble de principes pour la protection des personnes détenues.

Le fait que l'Assemblée générale des Nations Unies mette l'accent sur ce point est important car les RPE ne requièrent à l'heure actuelle toujours pas explicitement la gratuité de soins de santé équivalents à ceux prodigués à l'extérieur. Cette exigence a également son importance en Suisse, où les soins médicaux ne sont en principe pas dispensés gratuitement. En outre, le système de financement y est conçu de telle façon qu'on ne sait souvent pas précisément, notamment dans le cas des ressortissants étrangers, qui doit supporter les coûts, faisant ainsi courir aux intéressés le risque de ne pas recevoir des soins de même qualité que ceux disponibles dans la société.

« Cet ensemble de règles n'est pas un aboutissement mais un point de départ pour de nouvelles améliorations dans le domaine pénitentiaire. »



La pratique encore très répandue dans de nombreux cantons, qui consiste à laisser parfois des personnes en détention provisoire enfermées dans leur cellule jusqu'à 23 heures par jour est, elle aussi, problématique au regard des règles Nelson Mandela (photo : prison de Pfäffikon ZH).

Photo : Peter Schulthess (2019)

Les règles Nelson Mandela requièrent que les détenus bénéficient de soins médicaux gratuits et de qualité égale à ceux fournis à l'extérieur (photo : salle de consultation de la prison régionale d'Altstätten).

Photo : Peter Schulthess (2016)



Restrictions à l'isolement cellulaire

Au vu des conséquences graves et durables que peut avoir la privation de tout contact humain et du risque accru de violation des droits de l'homme qu'entraîne l'isolement cellulaire, de nombreuses dispositions ont été adoptées au niveau international ces dernières années afin de prévenir d'éventuels problèmes. Elles ont été prises en compte lors de la révision des règles Nelson Mandela.

Alors que la version des RPE qui est (encore) en vigueur ne comporte pas de définition de l'isolement cellulaire, se contentant, pour l'essentiel, d'exiger le respect du principe de proportionnalité dans ce domaine, les règles Nelson Mandela contiennent des dispositions pionnières en la matière. C'est le cas notamment de la règle 44 qui, pour la première fois, définit clairement l'isolement cellulaire comme « l'isolement d'un détenu pendant 22 heures par jour ou plus, sans contact humain réel ». Mentionnons également la règle 43, qui interdit complètement l'isolement cellulaire pour une durée indéterminée et l'isolement cellulaire prolongé (plus de 15 jours consécutifs ; cf. règle 44).

Traitement inhumain ou dégradant

La position systématique de ces deux interdictions, qui sont énoncées immédiatement après l'interdiction de la torture, laisse par ailleurs penser que les deux formes d'isolement concernées doivent au moins être considérées comme des traitements inhumains ou dégradants. Les règles Nelson Mandela interdisent le recours à l'isolement cellulaire pour les détenus souffrant d'une incapacité mentale ou

physique lorsqu'il pourrait aggraver leur état, ce qu'il y a, dans la pratique, en règle générale lieu de supposer. Cette interdiction s'applique également aux femmes et aux enfants (règle 45).

Des dispositions importantes aussi pour la Suisse

Le Conseil de l'Europe a reconnu l'importance des indications claires fournies par les règles Nelson Mandela, les reprenant d'ailleurs en grande partie dans le cadre de la révision en cours. Les principes applicables en matière d'isolement cellulaire jouent également un rôle significatif dans le contexte suisse, où il arrive encore que l'isolement à des fins de protection, qui est effectué en Suisse dans des quartiers de haute sécurité, soit ordonné pour une durée indéterminée.

Par ailleurs, le placement à l'isolement dure souvent bien plus de 15 jours consécutifs. Ces dernières années, quelques cas de personnes placées à l'isolement depuis plus d'un an ont même été recensés. Le fait qu'il s'agisse presque exclusivement de détenus atteints de troubles mentaux, qui se sont révélés incapables de supporter la détention ordinaire, est particulièrement problématique. Dans ce contexte, la pratique encore très répandue dans de nombreux cantons, qui consiste à laisser parfois des personnes en détention provisoire enfermées dans leur cellule toute la journée – abstraction faite d'une promenade quotidienne d'une heure –, et ce quel que soit le motif de leur détention, n'est pas non plus sans poser des problèmes.

« Les règles Nelson Mandela contiennent des dispositions pionnières en matière d'isolement cellulaire. »

Liens

- La résolution 70/175 de l'Assemblée générale intitulée « Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (règles Nelson Mandela) » peut être consultée sur le site Internet des Nations Unies (www.un.org).
- Le document « Gesundheit im Freiheitsentzug. Rechtsgutachten zur Gesundheitsversorgung von inhaftierten Personen ohne Krankenversicherung » (Soins médicaux en détention. Avis de droit sur la prise en charge médicale des détenus non couverts par l'assurance-maladie) peut être consulté (en allemand uniquement) sur le site Internet du CSDH (www.skmr.ch).
- Jörg Künzli, Alexandra Büchler et Florian Weber : « Règles minima des Nations Unies pour le traitement des personnes détenues (règles Nelson Mandela) et leur signification pour la Suisse ». Paraîtra dans le courant de l'année et pourra être consulté sur les sites Internet du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (www.skjv.ch) et du CSDH (www.skmr.ch).

Un nombre limité de places réservées aux femmes

Les femmes incarcérées dans des prisons mixtes sont désavantagées par rapport aux hommes

Conformément aux règles de Bangkok des Nations Unies, les besoins spécifiques des femmes détenues doivent être pris en compte. Dans les établissements pénitentiaires pour femmes de Suisse, ces règles sont, dans leur grande majorité, respectées. Ce qui est toutefois problématique, c'est le manque de places.

Christine Brand



Annette Keller : « Beaucoup de choses passent ici par les relations, que ce soit dans un sens positif ou négatif ».

La route qui permet d'accéder à l'établissement pénitentiaire de Hindelbank passe à travers un vaste champ avant de se terminer devant une grille. Cette dernière marque la frontière entre le dedans et le dehors. Derrière la clôture de sécurité, qui fait office de séparation avec le monde extérieur, se trouvent des femmes contraintes de vivre à cet endroit pendant une période plus ou moins longue. Lorsqu'une femme est condamnée à une peine privative de liberté de plus de trois mois, il y a de grandes chances que ce soit ici, à Hindelbank, la seule prison de Suisse réservée aux femmes, qu'elle la purge. L'établissement, qui est en fait un ancien château, est situé dans un écrin de verdure. Après avoir passé le sas de sécurité, on s'aperçoit rapidement qu'on se trouve dans une prison, mais on se rend aussi très vite compte que celle-ci n'a rien à voir avec une prison pour hommes.

Ici, la nature est partout. Les bâtiments sont entourés de jardins bien entretenus, dans lesquels gambadent des poules et un âne. L'intérieur paraît plus accueillant, plus « féminin » que celui des établissements pénitentiaires pour hommes. Les cellules sont alignées de part et d'autre d'un long couloir. Aux portes sont accrochées des photos d'animaux, des affiches avec des proverbes ou encore l'inscription : « Maintenant ou jamais ». « L'atmosphère a son importance pour les femmes qui vivent ici », explique Annette Keller, qui dirige l'établissement depuis plus de neuf ans et a vu de nombreuses femmes aller et venir, et même quelques-unes rester. Dans la plupart des cellules, les détenues ont accroché aux murs des photos de leurs enfants ou de leur famille. « Ces photos témoignent de leur attachement et du lien qui les unit, un aspect qui joue un rôle plus important chez les femmes que chez les hommes ». Selon Annette Keller, la dimension émotionnelle est

également plus présente entre les femmes : « Beaucoup de choses passent ici par les relations, que ce soit dans un sens positif ou négatif ».

Les femmes sont différentes. Elles versent moins dans la criminalité que les hommes et, lorsqu'elles s'écartent du droit chemin, elles commettent la plupart du temps des infractions d'un autre type. En 2018, 21 % des personnes condamnées en Suisse étaient des femmes. Plus l'infraction est violente, moins les femmes sont représentées : elles sont 11,6 % à avoir commis des actes de violence, contre 6,5 % seulement à s'être rendues coupables d'actes de violence graves. La proportion de femmes en prison est restée faible ces dernières années : entre 5 à 6 % environ des personnes en détention sont des femmes.

Un système conçu pour les hommes

Les femmes ont toujours été nettement minoritaires dans le système carcéral et donc laissées-pour-compte : l'ensemble de ce système a été conçu pour les hommes. Il aurait été reconnu très tôt que les besoins des femmes devaient être pris en compte. Dès 1757, le règlement de l'établissement fribourgeois de Schallenberg prévoyait que les femmes qui n'étaient pas assez robustes pour travailler dans les carrières devaient se voir confier une activité de filage ou de couture. A cette époque, le travail des femmes en prison était mal organisé, voire inexistant.

La situation a changé au début du XX^e siècle. En 1901, Karl Hafner écrivait dans son livre sur l'histoire des réformes pénitentiaires en Suisse : « Aujourd'hui, on ne manque plus d'activités occupationnelles pour les femmes. Ces dernières étant la plupart du temps occupées en cuisine, à la buanderie ou à l'atelier de couture, il n'y a dans les établissements de grande taille, comme celui de Zurich par exemple, (presque)



Hindelbank est le seul établissement pénitentiaire de Suisse réservé aux femmes.

Photo : Peter Schulthess 2019

plus de mains pour la fabrication de vêtements ou le tissage » [notre traduction]. En 1898, a été publié dans la Revue suisse de droit pénal un essai consacré à la séparation entre les hommes et les femmes dans les prisons : très tôt, les femmes ont été placées dans des sections distinctes qu'on appelait « tours des femmes » ou « cages aux sorcières ». On ne prêtait toutefois pas d'attention particulière aux différences liées au genre.

Besoins spécifiques des femmes

Il a fallu attendre plus de 100 ans pour que les Nations Unies conviennent de principes pour le traitement des femmes en prison : en 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté les règles de Bangkok, un texte qui rassemble 70 règles « concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes ». Ce texte vient compléter et concrétiser l'ensemble

de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus tout en tenant compte des besoins spécifiques des femmes. Il couvre de nombreux domaines du quotidien des détenues, allant des soins médicaux au traitement des femmes ayant des enfants en passant par la sécurité.

La règle 10 requiert, par exemple, que des services de santé spécifiques aux femmes au moins équivalents à ceux offerts à l'extérieur soient assurés aux détenues. La règle 19 prévoit, par ailleurs, que des mesures concrètes soient prises pour préserver « la dignité et l'estime de soi des détenues » pendant les fouilles corporelles, qui ne doivent être réalisées que par du personnel féminin. De plus, conformément, à la règle 23, les sanctions disciplinaires applicables aux détenues ne doivent pas comporter l'interdiction des contacts familiaux, en particulier avec les enfants. Un accent particulier est mis dans ces règles sur le traitement des détenues ayant des enfants. Même si elles

« L'application des règles de Bangkok se reflète dans tous les domaines du quotidien. »

La prison de la Tuilière (VD) est l'équivalent romand de Hindelbank et peut accueillir 64 détenues.
Photo : Peter Schulthess (2013)



n'ont, sur le plan juridique, pas force de loi, les règles de Bangkok viennent compléter des garanties du droit international contraignant. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs confirmé à plusieurs reprises que de tels principes devaient être pris en compte dans l'interprétation des droits fondamentaux et humains.

Des règles en grande majorité respectées

« Nous sommes dans une situation enviable en ce sens que nous sommes en mesure de respecter un grand nombre de règles », déclare Annette Keller. Le constat est le même chez les directeurs des deux autres établissements pénitentiaires spécialisés dans la prise en charge des femmes. Didier Burgi, le directeur de la prison de la Tuilière (VD), qui est l'équivalent romand de Hindelbank et peut accueillir 64 détenues, révèle ainsi que, « dans leur grande majorité, les directives sont respectées ». « Nous nous conformons aux règles de Bangkok », fait également savoir Simone Keller, la directrice du seul établissement de détention provisoire réservé aux femmes, situé à Dielsdorf dans le canton de Zurich. Cet établissement dispose depuis 2016 de 38 places pour la détention provisoire et de 19 places pour l'exécution des peines privatives de liberté de moins de trois mois.

Plus de la moitié des femmes sont mères

L'application des règles se reflète dans tous les domaines du quotidien. Hindelbank dispose de 107 places. Les femmes qui y sont prises en charge ont

entre 21 et 75 ans. La moitié d'entre elles sont de nationalité étrangère et un peu plus de la moitié sont mères. Les enfants en bas âge ont la possibilité de rester auprès de leur mère en prison. La section femme et enfant de Hindelbank peut accueillir six mères ; en moyenne, cinq enfants vivent ici. Elle est installée dans un bâtiment à part, qui abrite également un grand séjour et deux salles de jeux. Chaque femme dispose de sa propre chambre, dans laquelle elle dort avec son enfant et qui, contrairement aux cellules individuelles des autres unités, n'est pas fermée à clé, même la nuit. Les enfants peuvent rester auprès de leur mère jusqu'à l'âge de trois ans, après quoi ils ont besoin d'un terrain d'apprentissage plus grand que celui dont ils disposent derrière les murs de la prison. A noter que les jeunes enfants sont pris en charge dans une garderie à l'extérieur pendant que les mères travaillent. S'agissant des femmes enceintes, l'établissement leur fournit les soins médicaux dont elles ont besoin. Au moment de l'accouchement, elles sont conduites à l'hôpital pour femmes.

La prison de la Tuilière dispose d'un espace mère-enfant pouvant accueillir deux femmes ; à Dielsdorf, les enfants peuvent rester auprès de leur mère jusqu'à l'âge de 18 mois. Simone Keller, la directrice de Dielsdorf, admet que cet espace est plus petit qu'à Hindelbank. « C'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui prime », explique-t-elle. Dans chaque cas se pose la question de savoir ce qui est le mieux pour le bébé, à savoir le laisser auprès de sa mère ou le placer chez des proches ou en famille d'accueil.



Simone Keller : « C'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui prime. »

Indépendamment des espaces mère-enfant, ces trois institutions s'efforcent de prendre en compte la situation des mères séparées de leurs enfants. « L'attachement d'une mère à son enfant est souvent plus fort que celui d'un père », explique Simone Keller. « De nombreuses mères vivent extrêmement mal la séparation et ont peur de perdre leurs enfants ». Elles voudraient que tout aille bien pour leur enfant resté à l'extérieur, mais se rendent ensuite compte que celui-ci devient de plus en plus proche de la personne qui prend soin de lui, ce qui fait souvent naître chez elles un sentiment de jalousie. « Le fait de ne pas pouvoir être présentes pour leur enfant est certainement ce qu'il y a de plus difficile à vivre pour la plupart des détenues », souligne Annette Keller avant d'ajouter qu'« il est donc très fréquent qu'elles éprouvent un sentiment de culpabilité ».

La visiophonie introduite

Les trois institutions appliquent des règles particulières pour ce qui est des visites des enfants : ces derniers peuvent venir plus souvent que les adultes et sont autorisés à voir leur mère sans vitre de séparation. Annette Keller a par ailleurs voulu qu'à Hindelbank des salles de visite adaptées aux enfants soient aménagées. Elle aimerait également encourager davantage le maintien du lien mère-enfants lorsque ceux-ci vivent à l'extérieur. La crise du coronavirus a justement permis une avancée sur ce point. La directrice souhaitait en effet depuis longtemps introduire la visiophonie, ce qui a pu être fait suite à l'interdiction des visites pendant le confinement : les détenues ont été autorisées à communiquer par Skype avec leurs enfants. « C'est extrêmement important pour maintenir le lien », souligne Annette Keller. « Nous voulons que ce mode de communication reste possible même après la crise du coronavirus. »

Dans les trois établissements, d'autres domaines sont en outre spécialement pensés pour les femmes, qu'elles aient ou non des enfants. Elles ont ainsi des activités occupationnelles différentes de celles des hommes : on leur propose principalement des postes à l'entretien, en cuisine, à la buanderie, dans le jardinage ou le cartonage. Pendant le temps libre, le sport est tout aussi important pour elles que pour les hommes, même si elles font moins de musculation ; aux haltères, elles préfèrent le vélo elliptique, le yoga et la zumba.

Des vécus traumatiques pour nombre de détenues

La prise en charge médicale est, elle aussi, adaptée aux femmes. « Du point de vue sanitaire, les besoins des femmes sont différents et les besoins en termes de santé mentale sont plus présents »,

explique Didier Burgi. De nombreuses détenues ont, selon lui, des vécus traumatiques et ont elles-mêmes été victimes de violences ou d'abus sexuels. Les difficultés psychiatriques, les problèmes relationnels et les expériences de maltraitance sont les principales raisons qui poussent, au départ, les femmes à verser dans la criminalité. « La vulnérabilité des personnes en détention est également un facteur déterminant », ajoute Simone Keller. « La violence est plutôt rare entre les femmes ; elles retournent plus souvent la violence contre elles-mêmes, souffrent de dépression, certaines faisant même des tentatives de suicide. » C'est la raison pour laquelle des programmes thérapeutiques spéciaux sont proposés aux femmes.

Des délais d'attente pouvant aller jusqu'à six mois

Dans les trois établissements pour femmes, les différences liées au genre sont largement prises en compte. Néanmoins, la situation des femmes détenues en Suisse n'est pas satisfaisante en tous points. En effet, elles ne peuvent pas toutes être placées à Hindelbank, Dielsdorf ou la Tuilière, le nombre de places y étant insuffisant. Si la proportion de femmes en détention n'a pas augmenté, il n'en va pas de même de leur nombre absolu. « Nous avons 20 à 30 femmes sur liste d'attente », révèle la directrice de Hindelbank. « C'est regrettable, car certaines femmes doivent attendre jusqu'à six mois avant de pouvoir venir chez nous. » Conséquence : la prison de Dielsdorf, d'où proviennent la plupart des détenues de Hindelbank, déborde. De nombreuses délinquantes sont dès lors prises en charge dans des unités spéciales au sein d'établissements mixtes.

Il est plus difficile pour les prisons ne pouvant accueillir qu'un petit nombre de femmes de répondre aux besoins spécifiques de ces dernières. « Les femmes y étant en minorité, elles ont une marge de manœuvre beaucoup plus restreinte », explique Annette Keller. « La Commission nationale pour la prévention de la torture est, elle aussi, parvenue à la conclusion que les femmes incarcérées dans des prisons mixtes sont désavantagées par rapport aux hommes ». Au regard des règles de Bangkok, c'est ici qu'il est le plus urgent d'agir si l'on veut améliorer la situation des femmes en détention.



Didier Burgi : « De nombreuses détenues ont des vécus traumatiques. »

Lien

La résolution 65/229 « Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (règles de Bangkok) » peut être consultée sur le site Internet de l'ONU (www.un.org).

Toutes les interventions doivent viser l'intérêt supérieur du mineur



Suppléante du chef de l'unité Exécution des peines et mesures à l'Office fédéral de la justice, Beatrice Kalbermatter est responsable des questions relatives aux mineurs.

Pionnières à l'époque, les règles adoptées par le Conseil de l'Europe gardent toute leur actualité.

En 2008, le Conseil de l'Europe a édicté des règles en vue de garantir les droits et la sécurité des mineurs faisant l'objet d'une privation de liberté et de promouvoir leur santé physique et mentale ainsi que leur bien-être social. Pionnières à l'époque, ces règles conservent toute leur actualité. Pourtant, elles sont peu connues. A travers cet article, nous souhaitons vous inciter à vous y intéresser de plus près.

Beatrice Kalbermatter

La Confédération verse chaque année des subventions d'exploitation d'environ 80 millions de francs et des subventions de construction de 10 à 20 millions de francs à 180 établissements d'éducation en Suisse. Pour y avoir droit, ces institutions doivent satisfaire à certains standards de qualité. Les règles du Conseil de l'Europe pour le traitement des mineurs privés de liberté constituent une base essentielle pour la fixation de ces critères. Édictées en 2008 sous la forme d'une recommandation du Comité des ministres, elles ont été jugées d'une pertinence telle pour la pratique qu'elles ont été traduites en allemand dans le cadre d'un projet mené conjointement par la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche, ce qui était plutôt exceptionnel à l'époque. Les Etats membres germanophones entendaient faciliter ainsi l'accès au contenu de ces règles aux praticiens, car on avait constaté alors – cela reste valable aujourd'hui – qu'il est difficile de faire connaître de nouvelles recommandations sur le terrain. Dans des pays comme ceux que nous avons cités plus haut, on estime en effet souvent que les normes en place satisfont déjà aux principes en question.

Eveiller l'intérêt

La répartition des subventions relève de la compétence de l'Office fédéral de la justice (OFJ), à l'instar du contrôle de qualité, qui est garanti par des visites dans les institutions. Lors de ces ins-

pections sur place, l'OFJ renvoie régulièrement les établissements aux règles européennes, ce qui a permis de vérifier que celles-ci sont peu connues concrètement et que seules quelques institutions s'y réfèrent explicitement. Cela s'explique sans doute, entre autres choses, par le fait qu'un grand nombre d'établissements ne se sentent pas concernés, car pour eux, le titre de la recommandation du Conseil de l'Europe évoque plutôt les prisons pour mineurs. Cet article vise par conséquent à éveiller l'intérêt des acteurs de l'aide à la jeunesse en expliquant quelques-unes des règles importantes à travers des exemples.

Selon le chiffre 21.5, les règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures s'appliquent à tous les mineurs privés de liberté, c'est-à-dire qui se trouvent dans une institution « qu'ils ne sont pas autorisés à quitter à leur guise ». Par ailleurs, il est précisé, sous chiffre 22, que ces règles peuvent également être appliquées « au bénéfice d'autres personnes placées dans les mêmes institutions ou cadres que les délinquants mineurs ». Elles sont par conséquent valables pour toutes les formes de placement d'enfants et d'adolescents.

L'individualisation, un défi de taille

Les principes fondamentaux sur lesquels reposent les règles européennes sont d'ordre éducatif.

« Les règles sont peu connues concrètement et seules quelques institutions s'y réfèrent explicitement »



La durée du placement doit en particulier être limitée au strict nécessaire (ch. 3) et toutes les interventions doivent se fonder sur l'intérêt supérieur du mineur. Cela implique que les sanctions et mesures doivent tenir compte de l'âge, du développement, des facultés et de la situation personnelle de celui-ci, conformément au principe d'individualisation (ch. 5).

Si le traitement individualisé préconisé par ces règles en 2008 déjà n'est pas contesté dans la pratique actuelle, sa mise en œuvre se heurte régulièrement à des difficultés non négligeables.

Comment faire comprendre en effet aux adolescents d'une institution que la consommation de cannabis donne lieu à une appréciation nuancée et qu'un jeune qui fume des joints mais qui se lève tous les matins pour aller à l'école n'est pas sanctionné de la même manière qu'un adolescent qui, à cause de sa consommation, néglige ses obligations ? Ces approches individualisées sont de plus en plus utilisées aujourd'hui, alors même que les systèmes de bonus-malus sont plus faciles à appliquer dans la réalité quotidienne des établissements.

Une sanction disciplinaire ne doit pas restreindre l'exercice physique et les sorties en plein air (photo : centre éducatif fermé de Pramont VS).
Photo : Peter Schulthess 2019

« En dépit du concept d'approche communautaire, un quart des enfants et des adolescents sont encore placés hors de leur canton d'origine. »

« La taille de l'établissement doit être suffisamment réduite pour permettre une prise en charge individualisée »

Privilégier la proximité

Si on considère la carte des institutions fermées et des grands établissements d'éducation en Suisse, on constate que la plupart sont situés dans des endroits retirés. Ce phénomène s'explique d'une part par le contexte historique dans lequel ces établissements ont vu le jour et, d'autre part, par le fait que l'autorité de placement souhaitait – avec les meilleures intentions du monde – mettre la plus grande distance possible entre le jeune et le milieu qui avait sur lui une « influence néfaste ». La recommandation du Conseil de l'Europe va cependant dans une tout autre direction. Sous chiffre 53.5, on peut en effet lire que les institutions doivent « être situées dans des lieux facilement accessibles et faciliter les contacts entre les mineurs et leur famille. Elles doivent être établies et intégrées dans l'environnement social, économique et culturel de la collectivité ». La recommandation va même plus loin en demandant (ch. 55) que les mineurs soient répartis, dans la mesure du possible, dans des institutions proches du milieu d'où ils viennent.

Toutes ces exigences répondent au concept d'approche communautaire (Sozialraumorientierung dans l'espace germanophone) préconisé par de nombreux cantons et organes responsables aujourd'hui : c'est l'aide qui doit aller au client, et non l'inverse. L'OFJ n'en relève pas moins dans ses statistiques qu'un quart des enfants et des adolescents sont encore placés hors du canton d'où ils viennent. Si les raisons pour lesquelles ils le sont n'ont pas été analysées en détail, on peut supposer que l'idée de mettre une certaine distance entre le mineur et son milieu d'origine joue toujours un rôle important aujourd'hui. Or, si un placement dans une institution éloignée offre certainement un temps d'arrêt aux jeunes, aux parents et à l'autorité de placement, les adolescents ont besoin, tôt ou tard, de retrouver leur environnement et leur cercle d'amis. Il importe en effet qu'ils développent des stratégies de survie qu'ils pourront appliquer dans le milieu d'où ils viennent. Dans ce contexte, la recommandation du Conseil de l'Europe est importante pour l'efficacité du placement à long terme.

Taille des unités de vie

La recommandation comporte également des indications quant à la taille de l'institution (ch. 53.4) ; celle-ci doit être suffisamment réduite pour permettre une prise en charge personnalisée, les grandes institutions devant être organisées en unités ou groupes de vie de petite taille. En Suisse, l'éventail est large dans ce domaine. La plupart des établissements sont de petite taille et disposent de 8 à 16 places ; les plus grands fonctionnent généralement selon le concept des groupes de vie.

On trouve néanmoins encore des constructions qui ne permettent pas d'avoir des groupes de vie appropriés ou des institutions qui prennent en charge plus de huit enfants ou adolescents par unité de vie. La taille des groupes de vie alimente d'ailleurs régulièrement la discussion, les intérêts économiques s'opposant aux convictions éducatives dans ce domaine. Les contributions de la Confédération visent à rendre possible l'aménagement de groupes de vie plus petits, de manière à répondre aux exigences d'une prise en charge individualisée.

Les dispositifs de sécurité dans les institutions – vidéosurveillance, barrières photo-électriques, contrôles des entrées et des sorties, type de portes de chambre ou de cellules, etc. – suscitent eux aussi de vives discussions. Ici encore, la recommandation du Conseil de l'Europe indique clairement la voie à suivre : autant que nécessaire et aussi peu que possible (ch. 53.2). Ces dix dernières années, la mentalité du « risque zéro » a gagné du terrain dans le domaine de l'exécution des sanctions en Suisse. Il est d'autant plus important de se rappeler la recommandation du Conseil de l'Europe et de se poser les questions suivantes : que se passe-t-il si un jeune s'enfuit ? Quels sont les risques que cela entraîne réellement ? Quel message donne-t-on à un jeune en le traitant comme s'il était « le plus dangereux des criminels » ?

De plus en plus de chambres individuelles

Sur le plan pratique, le Conseil de l'Europe invite chaque pays à fixer des exigences minimales en ce qui concerne la taille des chambres, le volume d'air, l'éclairage, le chauffage et l'aération (ch. 63.1). Le manuel de l'OFJ pour les établissements d'éducation pour enfants, adolescents et jeunes adultes précise ces exigences. En s'appuyant sur la règle énoncée au chiffre 63.2, il préconise des chambres individuelles. Celles-ci sont de plus en plus courantes dans les institutions helvétiques, même si les chambres doubles n'ont pas disparu.

Pour ce qui est de l'utilisation des chambres doubles, la recommandation du Conseil de l'Europe va loin. Elle demande que l'occupation de chambres à deux lits ou plus soit réservée aux mineurs reconnus aptes à cohabiter ensemble. Par ailleurs, ceux-ci doivent être consultés avant d'être contraints de partager des locaux pendant la nuit et doivent pouvoir indiquer avec quelle personne ils souhaitent cohabiter. En Suisse, les établissements accordent une importance croissante à la participation des mineurs. Quant à savoir s'ils vont jusqu'à leur demander leur avis, comme le recommande le Conseil de l'Europe, avant de les mettre en chambre double, il serait intéressant de le savoir.



Pour les adolescents, le logement en chambre individuelle est « indispensable » selon le manuel de l'OFJ (photo : centre d'exécution des mesures de Uitikon ZH), un principe de plus en plus appliqué dans les établissements.

Photo : Peter Schulthess (2018)

« Tous les jeunes placés dans la même institution doivent être traités de la même manière. »

Huit heures au moins

Le principe énoncé au chiffre 50.1, selon lequel les mineurs privés de liberté doivent avoir accès à un éventail d'activités judiciaires, à l'enseignement scolaire et à la formation professionnelle, est un pilier important dans les établissements d'éducation suisses. Il arrive néanmoins régulièrement que des jeunes ne puissent pas passer huit heures hors de leur chambre comme le prévoit le chiffre 80.1 ou qu'on leur refuse les deux heures d'exercice recommandées – dont une en plein air – sous prétexte qu'ils n'aiment pas sortir quand il fait froid. Les mineurs doivent pouvoir choisir s'ils veulent aller dehors ou non ; les établissements ne doivent pas être trop prompts à les priver de cette possibilité pour des questions d'organisation ou des difficultés d'ordre opérationnel.

Interdiction des sanctions collectives

En Suisse, on considère que certaines règles vont de soi, comme l'interdiction des sanctions collectives, des peines corporelles ou du placement dans une cellule obscure mentionnée sous chiffre 95.2. Lors de ses inspections sur place, l'OFJ constate toutefois régulièrement que des sanctions collectives sont toujours infligées, notamment pour identifier l'auteur d'un méfait. Concrètement, cela peut se présenter sous la forme suivante : « Personne ne sortira du groupe de vie tant que nous ne saurons pas qui a fait cela ». L'an dernier, nous avons également constaté des placements en cellule obscure : tous les jeunes ont été enfermés dans la cellule et la lumière a été éteinte à un moment donné. Cette pratique a été supprimée depuis.

Ces dernières années, de nombreuses institutions ont entrepris de réviser leur règlement interne. Au cours de ce processus, la question de la frontière entre mesure disciplinaire et mesure éducative s'est souvent posée. La recommandation du Conseil de l'Europe apporte la réponse suivante : une sanction disciplinaire est prononcée en réaction à une infraction disciplinaire, celle-ci étant définie comme un comportement susceptible de menacer le bon ordre ou la sécurité (ch. 94.2).

Sanctions disciplinaires en dernier ressort

Selon le chiffre 94.1, les sanctions disciplinaires ne peuvent être utilisées qu'en dernier recours. Les formes de résolution de conflit éducative ou répa-

ratrice, ayant pour but de promouvoir la norme, doivent être préférées aux procédures disciplinaires formelles et aux punitions. Sous chiffre 95.1, il est encore précisé que « les sanctions disciplinaires doivent être choisies, dans la mesure du possible, en fonction de leur impact pédagogique. » Elles ne doivent par ailleurs pas inclure de restriction des visites ou des contacts familiaux, sauf lorsque l'infraction disciplinaire concerne ces visites ou contacts.

Une sanction disciplinaire ne doit pas non plus limiter l'exercice physique et la sortie en plein air. Dans la pratique, cependant, on constate que des permissions de sortie ou des activités sportives sont toujours supprimées à titre de punition. Là encore, la recommandation du Conseil de l'Europe n'est pas pleinement mise en œuvre partout ; elle se heurte souvent à des modes de fonctionnement solidement enracinés qu'il est difficile de changer.

En élaborant leur règlement interne ou en ordonnant des sanctions disciplinaires, les établissements se demandent également s'ils peuvent appliquer le même traitement aux enfants et aux mineurs lors de mesures de placements civiles et pénales. Les bases légales pour les mesures coercitives sont en effet souvent plus claires en ce qui concerne le placement pour raisons pénales. À cet égard, la règle énoncée sous chiffre 116 spécifie que tous les jeunes placés dans la même institution doivent être traités de la même manière. Au lieu d'opter pour des régimes différents, il convient par conséquent de créer, dans les dispositions cantonales, des bases légales applicables aux deux domaines. Ici encore, plusieurs cantons ont un certain retard à rattraper.

Invitation à une nouvelle lecture

On reproche souvent aux recommandations du Conseil de l'Europe d'être très éloignées de la réalité quotidienne, en arguant que seul un petit nombre de règles comporte de nouveaux éléments pertinents pour la pratique. Peut-être n'avez-vous plus relu ces règles depuis votre formation ou vos études, ou peut-être même ne les avez-vous jamais parcourues. A travers cet article, nous souhaitons vous inciter à les regarder d'un œil nouveau à la lumière de vos connaissances pratiques actuelles. Nous serions heureux de savoir l'importance que vous leur accordez et de connaître les réflexions qu'elles ont enclenchées.

Liens

La Recommandation CM/ Rec(2008)11 du Conseil de l'Europe sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures sont disponibles sur le site internet de l'Office fédéral de la justice (www.admin.bj.ch).

Cinq questions à Ines E. Follador-Breitenmoser

« Des pièces perçues comme agréables à vivre contribuent fortement à faire régner au quotidien la sérénité en prison »

Il y a 8 ans, Ines E. Follador-Breitenmoser a pris un virage à 180 degrés, quittant son métier de psychologue du travail et des organisations pour devenir directrice de la prison bicentenaire de Sennhof à Coire. Depuis la fermeture de cette dernière, elle dirige l'établissement pénitentiaire de Cazis Tigne, qui est le plus moderne de Suisse.



#prison-info: L'établissement pénitentiaire de Cazis Tigne n'a ouvert ses portes qu'à la mi-février au lieu de début janvier comme prévu. Pourquoi un tel retard ?

Ines E. Follador-Breitenmoser : La construction de la prison de Cazis Tigne s'est achevée à la mi-octobre 2019 après trois ans de travaux. Le système de sécurité est très complexe, celui-ci devant répondre à des exigences très élevées. Nous avons, par exemple, dû tester tous les détecteurs de fumée, contrôler chaque caméra de surveillance et vérifier qu'il était possible de joindre la centrale de sécurité depuis chaque cellule. En cas d'urgence, tout doit fonctionner car nous sommes responsables de la sécurité des détenus. Le personnel a également eu besoin de temps pour prendre ses marques. Alors que Sennhof comptait 30 postes, il y en a 110 à Cazis Tigne, ce qui représente plus de 80 nouveaux collaborateurs, pour la plupart issus d'autres secteurs professionnels. Ils doivent tous connaître les procédures et être à l'aise dans leurs tâches.

Comparée à celle plus exiguë de Sennhof, la configuration généreuse et ouverte de Cazis Tigne a-t-elle un impact sur le quotidien ?

Des études montrent que la luminosité, associée à d'autres éléments architecturaux et au mobilier, influe sur la perception que l'on a d'une pièce. L'atmosphère qui y règne a, quant à elle, un effet sur la performance, l'état de santé, le bien-être et le comportement social. Si elle est jugée positive, cela s'en ressentira sur les échanges. Cette inter-

action entre l'homme et l'espace concerne aussi bien les détenus que les collaborateurs. Les pièces perçues comme agréables à vivre contribuent fortement à faire régner au quotidien la sérénité en prison. Un peu plus de trois mois après l'ouverture, je peux dire que la luminosité a un effet très positif sur le quotidien à Cazis Tigne. La configuration généreuse des locaux et l'immensité du site ont par ailleurs permis de mettre en œuvre et de respecter correctement les mesures imposées par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en lien avec le coronavirus, ce qui n'aurait jamais été possible à Sennhof compte tenu de son exigüité.

Quelles répercussions le changement de dimension de l'établissement a-t-il sur vos tâches ?

Cazis Tigne peut accueillir 152 détenus, soit une centaine environ de plus que Sennhof, et sera doté de 110 postes à temps plein. Avec l'augmentation du nombre de détenus et de collaborateurs, mes tâches ont en partie évolué. J'ai pu accompagner le projet « Neubau geschlossene Anstalt » (construction d'une institution fermée) à partir du début de l'année 2012, ce qui m'a petit à petit amenée à accomplir des tâches de plus en plus variées. Participer à la planification d'une nouvelle prison est une expérience unique, incroyable, intéressante mais aussi, à bien des égards, très enrichissante. Et cela ne vaut certainement pas que pour moi, mais pour l'ensemble de l'équipe qui a participé au projet. En résu-

mé, je peux dire que, même si cela a été une période intense, je ne regrette en rien cette précieuse expérience.

Le projet est-il à présent terminé ?

Non, nous n'avons pas encore atteint notre objectif. Lorsque le coronavirus sera derrière nous, il faudra consolider et améliorer les procédures standard prévues. En d'autres termes, maintenant que la construction est terminée, il faut exploiter les possibilités supplémentaires offertes par l'établissement, c'est-à-dire lui donner une âme. Un processus qui s'annonce aussi bien passionnant qu'exigeant !

Le nouvel établissement abrite également deux bâtiments industriels. Comment se passe la collaboration avec les entreprises locales ?

Cazis Tigne abrite deux bâtiments industriels, une menuiserie et un atelier. Pour pouvoir mettre en œuvre le processus de réinsertion prévu par la loi, nous sommes tributaires de partenaires. Nous sommes en contact avec des entreprises ainsi que des sociétés artisanales et de services de la région pour lesquelles nous sommes un partenaire de confiance : à ce titre, nous répondons aux demandes individuelles de leurs clients et nous chargeons des travaux qui sont difficiles à réaliser ou qui ne sont pas rentables pour elles ou encore qui ne les intéressent pas. Notre devise est la suivante : « La prison, votre partenaire ».

« On a heureusement réussi à contenir, dans une large mesure, le virus hors des établissements pénitentiaires »

Le président de la CCDJP, Urs Hofmann, dresse un premier bilan de la situation

Les mesures rigoureuses qui ont rapidement été mises en œuvre ont permis d'empêcher la propagation du coronavirus dans les prisons suisses. Le président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), le conseiller d'Etat Urs Hofmann, rend hommage au personnel pénitentiaire, qui joue un rôle décisif dans la gestion de cette crise.



Le président de la Conférence des directrices et directeurs départementaux de justice et police (CCDJP), le conseiller d'Etat Urs Hofmann, appelle à rester prudent face à cette maladie « insidieuse » qu'est la Covid-19.

#prison-info: Afin de coordonner la lutte contre le coronavirus dans les établissements pénitentiaires, la CCDJP a élaboré un guide contenant des recommandations concrètes à l'intention des autorités compétentes. Combien de temps a-t-il fallu pour mettre en œuvre les règles d'hygiène de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans ces établissements ?

Urs Hofmann : Lorsque le guide a été publié début avril, la plupart des établissements avaient déjà pris les mesures qui s'imposaient. Nous avons constaté que les cantons avaient réagi rapidement et comme il le fallait face à la situation, ce qui a permis d'empêcher la propagation du virus dans les prisons.

La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) renonce jusqu'à nouvel ordre à effectuer des visites de suivi dans les établissements pénitentiaires pour ne pas faire peser davantage de pression sur eux. En quoi la mise en œuvre des règles d'hygiène complique-t-elle leur fonctionnement ?

La gestion du virus constitue, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des établissements, un défi de taille. Nombre de procédures qui étaient en place ont dû être adaptées et nécessitent souvent beaucoup plus de temps, de quoi mettre les collaborateurs à rude épreuve. Durant cette période, on n'avait pas non plus d'idée précise du nombre de collaborateurs qui seraient temporairement absents du fait de symptômes de la maladie. La crise n'a finalement pu être bien gérée que grâce aux efforts particuliers consentis par tous. Cette période a bien entendu été très éprouvante, notamment pour les détenus. Il a fallu annuler les programmes de formation et de loisirs, interrompre les ateliers de travail et suspendre les visites, tout cela dans le but de ne pas laisser le virus s'infiltrer dans les prisons.

Comment fait-on respecter les règles de distance dans l'enceinte d'une prison ?

Les règles qui s'appliquent dans les établissements de détention sont en principe les mêmes qu'à l'extérieur. Compte tenu de l'espace parfois limité dont ils disposent, il est possible de faire observer une distance minimale d'un mètre, comme le préconise l'Organisation mondiale de la santé. Pour pouvoir respecter les règles de distance, les activités collectives ont été limitées ou suspendues. On a essayé de compenser en proposant d'autres offres. Cette situation a également nécessité une adaptation des processus et des systèmes de dosage dans les douches et les toilettes mais, bien évidemment, aussi une vigilance permanente de la part de tous les acteurs impliqués.

Comment éviter les regroupements de détenus, notamment au travail, pendant les loisirs ou lors des repas ?

Les activités dans les secteurs du travail ou des loisirs sont souvent décalées. Et d'après ce que je sais, les repas partagés en commun par les détenus ont été remplacés par une restauration en cellule dans tous les établissements où ce n'était pas déjà le cas auparavant.

La promenade quotidienne à l'air libre peut-elle être maintenue ?

Oui, étant entendu qu'on s'en remet ici aussi à la responsabilité de chaque détenu (règle de distance)

Quelles autres mesures ont été prises ?

Les établissements sont en contact avec le service du médecin cantonal compétent, qui leur fournit le matériel de protection dont ils ont besoin lorsque le stock prévu dans le plan de pandémie n'est pas suffisant. En outre, chaque canton a, en fonction de la situation concrète, pris les mesures requises



pour isoler les détenus malades et mettre en quarantaine les cas suspects ou les nouveaux arrivants. Dans le canton de Zurich, par exemple, la prison de Horgen a été spécialement rouverte pour ce faire. Dans l'établissement pénitentiaire de Lenzbourg, une unité spéciale destinée à l'isolement a été installée dans une aile de la prison. D'autres cantons ont pris des mesures similaires au sein de leurs structures.

Les soins somatiques et psychiatriques des personnes détenues peuvent-ils être garantis dans les établissements comme ils l'étaient avant la crise du coronavirus ?

Les soins somatiques et psychiatriques ont toujours été assurés. Il a été recommandé aux cantons de maintenir autant que possible les prestations ordinaires des services de santé et des médecins pénitentiaires. Lorsqu'un contact direct entre un détenu et le personnel de santé n'était pas possible, d'autres solutions ont parfois pu être trouvées. Il est par exemple tout à fait possible de mener un entretien dans une salle de visites dotée d'une vitre de séparation, par téléphone ou par vidéoconférence.

Quel a été le degré de rigueur du confinement dans l'enceinte des établissements ?

Le virus ne peut a priori provenir que du dehors. Aussi a-t-on, dans un premier temps, cherché à limiter autant que possible les contacts avec l'extérieur. Les visites ont, pour cette raison, été complètement suspendues dès le début dans la plupart des établissements.

Les sorties et les congés ont-ils également été suspendus ou y'a-t-il eu des exceptions ?

Les sorties et les congés ont, dans un premier temps, été suspendus dans la grande majorité des cas. Des dérogations peuvent toutefois être exceptionnellement accordées, par exemple si c'est indispensable pour préparer la libération.

Les détenus ont-ils pu continuer à travailler ou a-t-on fermé les ateliers et effectué seulement les travaux les plus importants ?

Il était capital que les prescriptions de l'OFSP soient respectées. Lorsque cela n'était pas possible, les ateliers ont dû être fermés. En ce qui concerne la cuisine et la buanderie, qu'il était impossible de fermer, des mesures

Toutes les mesures ont pour but d'« empêcher le virus de s'infiltrer dans les prisons ». (photo : entrée de l'établissement pénitentiaire de Lenzbourg).

Photo : Marcel Ruf

de protection supplémentaires ont dû être prises, comme le port du masque obligatoire.

Ces restrictions ont-elles pu, du moins en partie, être compensées ?

On a cherché à les compenser au mieux. Lorsque les visites n'étaient pas possibles, on a permis aux détenus de passer davantage d'appels téléphoniques ou de recourir à la visiophonie.

Quelles répercussions ces mesures ont-elles eues sur l'humeur des détenus ?

Les restrictions frappent durement les détenus. Du fait de leur situation, ils y sont toutefois habitués et ont, dans l'ensemble, fait preuve de compréhension. Avec le temps qui passe et les assouplissements qui se multiplient à l'extérieur, leur désir de retrouver le

cours normal des choses est bien évidemment de plus en plus fort. Les pères de famille, qui ne peuvent pas voir leurs enfants pendant une période prolongée, souffrent plus particulièrement. Grâce au travail remarquable effectué par le personnel, on a jusqu'à présent pu éviter des troubles majeurs.

Les tensions, telles que les mouvements de protestation qui ont eu lieu à la prison de Champ-Dollon, sont donc une exception ?

Oui, fort heureusement.

Et quel est le sentiment dominant au sein du personnel ?

Depuis le début de la crise, le personnel, qui travaille dans un environnement de travail déjà très exigeant, est soumis à une forte pression. Cependant, il a joué et continue

de jouer un rôle décisif dans la gestion de la crise et a extrêmement bien réagi face aux difficultés qui se présentaient. Cependant, face aux ajustements et changements incessants, certains collaborateurs montrent des signes de lassitude. C'est pourquoi il est important qu'ils soient bien accompagnés par leurs supérieurs et qu'on exerce sur eux une influence positive.

Dans quelle mesure les autorités compétentes ont-elles – comme le préconise le Comité européen pour la prévention de la torture – eu recours à des mesures de substitution à la privation de liberté ?

L'Etat de droit doit également être respecté en période de coronavirus. Dans des cas où cela se justifie, notamment lorsque des peines privatives de liberté de substitution ou des peines de moins de douze mois ont été prononcées, les ordres d'exécution ont par exemple été reportés. Ici, en Argovie, des interruptions de peine ont été accordées dans certains cas afin de faire de la place pour créer une unité destinée à l'isolement des détenus. Des formes d'exécution alternatives, telles que l'exécution des peines sous surveillance électronique, existaient déjà avant en Suisse. Pendant cette période, il n'a pas été nécessaire de recourir à grande échelle à des mesures de substitution. Dans certains cas, cependant, des solutions au cas par cas ont été trouvées.

Jusqu'à quel point est-il possible de coordonner la lutte contre le coronavirus dans un système fédéraliste comme le nôtre ?

L'exécution des peines et des mesures relève de la compétence des cantons. Il n'a pas été nécessaire de remettre en question cette compétence, les cantons ayant fait un excellent travail. La coordination a été assurée en partie par la CCDJP et en partie par les concordats sur l'exécution des peines et des mesures. Les cantons ont participé très activement au processus. Compte tenu de la diversité des structures existant dans le domaine carcéral



En raison de la pandémie de coronavirus, la prison de Horgen, qui était fermée depuis fin 2019, a été rouverte début avril pour y installer les nouveaux arrivants placés en quarantaine et les détenus placés en isolement (photo : cellule de l'unité d'isolement). Photo : EJ



et de l'évolution souvent rapide des situations, il était inévitable d'aboutir à des décisions différentes en fonction des situations. Cette démarche s'est avérée judicieuse car elle a permis de faire rapidement face aux nouvelles difficultés qui se présentaient. A cet égard, un système décentralisé qui permet de développer des solutions sur mesure offre certains avantages par rapport à un système centralisé.

En quoi les disparités régionales, comme le fait que la Suisse latine soit plus touchée par la pandémie, et les différentes formes d'exécution constituent-elles un frein à la coordination ?

En raison des différences et des spécificités régionales et locales des établissements, une uniformisation stricte et obligatoire de toutes les mesures ne paraît ni nécessaire ni sensée. Ce qui est important, c'est d'adopter une position commune et certaines lignes directrices. Il est dans la nature des choses que les régions les plus durement touchées fassent parfois preuve, y compris en matière de privation de liberté, d'une plus grande prudence que les régions les moins touchées. Il appartient en fin de compte à chaque canton de décider quelles

mesures et quelles actions il est nécessaire de mettre en œuvre pour atteindre le but visé.

Quel bilan intermédiaire chiffré pouvez-vous tirer ?

On a heureusement réussi à contenir, dans une large mesure, le virus hors des établissements pénitentiaires. Dans le canton d'Argovie, on n'a recensé aucun cas de Covid-19 parmi les détenus et qu'un seul cas parmi le personnel. A l'échelle nationale, on recensait début juin (date de relevé : 9 juin) 6 détenus et 40 collaborateurs touchés. Je me dois toutefois de souligner qu'en raison de capacités de tests parfois insuffisantes au départ le nombre réel de personnes infectées peut être plus élevé. Il n'y a, à ma connaissance, pas eu de décès.

Des assouplissements sont-ils possibles sans compromettre le succès des mesures rigoureuses prises pour endiguer la propagation du coronavirus dans les établissements ?

C'est le grand défi à relever. Seul l'avenir nous dira si on a pris les mesures qu'il fallait. Ce qu'il faut à présent, c'est procéder à un assouplissement progressif en fonction de la situation. Les cantons se basent pour ce faire

Les règles qui s'appliquent en prison sont les mêmes qu'à l'extérieur : les détenus de l'établissement pénitentiaire de Lenzbourg se tiennent à deux mètres de distance les uns des autres devant le magasin.
Photo : Marcel Ruf

sur les règles qui valent pour le reste de la population. Il va de soi que plus les contacts avec l'extérieur seront nombreux, plus le risque d'infection sera élevé. Chaque établissement tient compte au mieux de ce risque en prenant des mesures appropriées.

Je terminerai par une question plus personnelle : vous avez été contaminé par le coronavirus et avez dû être hospitalisé en avril. En quoi cette expérience a-t-elle changé votre regard sur la maladie ?

Je n'ai pas pu travailler pendant quatre semaines et j'ai ensuite souffert pendant encore plusieurs semaines des suites de la Covid-19. Mon expérience personnelle m'a surtout appris une chose : cette maladie est insidieuse et n'a rien d'une grippe ordinaire. Restons donc prudents !

Beaucoup de cas, mais relativement peu de jours de détention

Étude sur l'exécution des peines privatives de liberté de substitution dans le canton de Zurich

Le recouvrement des amendes et des peines pécuniaires par le biais de la menace d'une incarcération se révèle intéressant au niveau des coûts ; par ailleurs, les peines privatives de liberté de substitution sont essentielles à la crédibilité du système de sanctions. Telles sont les conclusions d'une étude réalisée dans le canton de Zurich, dont les résultats devraient, du moins en partie, être transposables à d'autres cantons.

Martin Killias et Lorenz Biberstein



Martin Killias, professeur émérite de droit pénal, procédure pénale et criminologie, dirige le bureau Killias Research and Consulting.



Titulaire d'un master en sciences politiques, sociologie et criminologie, Lorenz Biberstein a travaillé comme collaborateur scientifique auprès du bureau Killias Research and Consulting de 2013 à 2018.

Le Code pénal suisse prévoit qu'en cas de défaut de paiement, les amendes et les peines pécuniaires font place à une peine privative de liberté. Pour les peines pécuniaires, un jour-amende correspond à un jour de prison ; pour les amendes, le nombre de jours d'incarcération est fixé lors du jugement, qu'il soit prononcé par voie d'ordonnance pénale ou par un tribunal. Dans le canton de Zurich, lorsqu'un montant reste impayé malgré les rappels, les services compétents en matière de contraventions (essentiellement les préfectures au niveau cantonal et les Stadtrichterämter au niveau communal) chargent l'Office de l'exécution judiciaire (EJ) d'appliquer la peine privative de liberté de substitution.

Compte tenu du manque relatif de données fiables sur le contexte dans lequel s'inscrivent les peines privatives de liberté de substitution dans le canton de Zurich, l'EJ a confié au bureau Killias Research and Consulting (KRC) la réalisation d'une étude en vue de mieux cerner le profil des personnes condamnées, de même que les circonstances et les raisons qui ont conduit à la conversion de l'amende ou de la peine pécuniaire en peine de prison. Cette étude, menée de l'été 2017 à l'automne 2018, visait à constituer une base statistique solide pour pouvoir discuter des peines privatives de liberté de substitution dans le canton en s'appuyant sur des informations sûres. Pour ce faire, le bureau d'étude a d'une part analysé les dossiers en les complétant par les informations fiscales relatives aux personnes concernées et, d'autre part, procédé à une enquête auprès des plus grands services des contraventions et d'un échantillon de détenus. Il a ainsi pu comparer les affaires qui se sont conclues par l'exécution d'une peine de prison (parfois associée à un paiement partiel) et celles qui ont été clôturées d'une autre façon (paiement du montant dans sa totalité, prescription, etc.) L'EJ, quant à lui, a calculé les coûts liés à l'exécution des peines privatives de liberté de substitution en se fondant sur des informations internes.

Cumul de peines fréquent

Les statistiques de l'EJ montrent que plus de 50 % des affaires traitées par ses soins se concluent par un paiement, de sorte que la peine n'est finalement pas exécutée en prison. 35 à 40 % sont prescrites avant que la personne condamnée ne s'acquitte de son dû ou purge sa peine en prison. 5 % environ se terminent derrière les barreaux, alors que, pour quelque 2 %, on a une combinaison associant paiement et emprisonnement. D'autres modes de conclusion, comme la libération conditionnelle ou le décès de la personne concernée avant l'exécution de la peine, représentent chacun moins de 1 % des cas.

Dans le cadre de l'analyse, il est important de bien faire la distinction entre affaires et peines individuelles : une personne peut avoir plusieurs peines à exécuter (amendes ou peines pécuniaires, éventuellement infligées par différents services), que l'EJ regroupe en une seule affaire pour les traiter, en additionnant les jours à effectuer au titre de la peine privative de liberté de substitution. Un examen plus approfondi montre que les affaires en main de l'EJ se composent relativement souvent de plusieurs peines individuelles : 55 % comportaient au moins deux peines à exécuter (dans un cas extrême, le total des peines cumulées s'élevait à 25). Les affaires qui se terminaient derrière les barreaux étaient plus souvent composées de plusieurs peines que celles qui se clôturaient d'une autre manière. La probabilité qu'une affaire se conclue par la détention semble donc plus élevée lorsqu'une personne cumule plusieurs peines.

Moins de deux semaines de détention

Il n'est donc pas surprenant de constater que la durée des peines est plus longue pour les affaires qui se concluent par l'exécution en prison que pour celles qui se soldent par un paiement (30 jours en moyenne pour les premières contre 8 pour les secondes). Globalement, toutefois, les peines privatives de liberté de substitution courtes représentent la majo-



Dans le canton de Zurich, les peines privatives de liberté de substitution sont – pour les hommes – en principe exécutées dans le centre de détention de Bachtel ; d’ici la fin des travaux d’agrandissement l’automne prochain, près de la moitié sont effectuées dans l’ancienne prison Meilen.

Photo : EJ

rité des cas : dans 50 % des affaires, la peine était de 15 jours au maximum, la durée la plus fréquente étant d’un seul jour. On a donc un éventail relativement large en ce qui concerne la durée des peines privatives de liberté de substitution : un petit nombre sont très longues (dans un cas, les peines cumulées ont conduit à un séjour en prison de plus de deux ans), la plupart étant cependant relativement courtes (moins de deux semaines).

Les amendes représentent 90 à 95 % des peines devant être exécutées ; les peines pécuniaires ne constituent donc qu’une très petite partie des peines privative de liberté de substitution. Il serait toutefois faux de croire que les actes qui ont conduit à la sanction sont toujours des cas bagatelles, car lors de délits graves punis par une peine pécuniaire ou une peine privative de liberté assortie du sursis, les tribunaux infligent souvent une amende en sus. Pour ce qui est du montant des amendes non payées, l’éventail est large, comme pour

la durée des peines privatives de liberté de substitution : l’amende la plus légère dans l’échantillon était de 19 francs, la plus élevée de 5000 francs. 75 % se montaient toutefois à 350 francs ou moins, et 25 % étaient même de 100 francs seulement ou moins. Les amendes qui finissaient par être payées étaient d’un montant inférieur à celles qui se terminaient par un séjour derrière les barreaux.

Un examen de la nationalité et du domicile des personnes condamnées montre que les affaires concernant des ressortissants étrangers sans adresse valable en Suisse sont plus souvent prescrites. Ce phénomène s’explique sans doute par le fait que la personne doit d’abord être signalée en vue de son arrestation et que le délai de prescription a expiré sans qu’elle puisse être appréhendée.

Pour ce qui est des infractions commises, l’analyse révèle que les personnes qui voyagent sans titre de transport valable purgent plus

souvent leur peine en prison, alors que les infractions routières sont fréquemment clôturées par un paiement ou prescrites. Cela est sans doute dû au fait que le contexte n’est pas le même dans les deux cas : la personne qui resquille a probablement peu de moyens financiers, de sorte qu’elle exécutera plutôt sa peine en prison, tandis que celle qui peut s’offrir une voiture (et, par conséquent, commettre une infraction à la circulation routière) a selon toute vraisemblance davantage d’argent et peut donc s’acquitter de la somme réclamée. Les données fiscales confirment cette hypothèse : les personnes qui contreviennent aux prescriptions applicables à la circulation routière ont un revenu moyen plus élevé que celles qui resquillent.

Un taux élevé de récidivistes

Dans le cadre de l’enquête auprès des personnes qui purgeaient leur peine en prison, 80 % ont indiqué qu’elles se retrouvaient der-

rière les barreaux parce qu'elles étaient dans l'incapacité de verser la somme qui leur était réclamée. 10 % environ ont déclaré qu'elles ne voulaient pas payer le montant dû et une part équivalente qu'il était plus simple pour elles d'exécuter leur peine en prison. Par ailleurs, près de la moitié des personnes interrogées ont affirmé qu'elles avaient l'intention de régler leur dû pendant la détention, même si, en définitive, toutes n'y sont sans doute pas parvenues. Un tiers seulement des détenus ayant participé à l'enquête ont indiqué qu'il s'agissait de leur premier séjour en prison. On peut donc en conclure que les personnes qui purgent leur peine derrière les barreaux à la suite d'un défaut de paiement sont plutôt des récidivistes.

Des écarts de fortune importants

Une analyse des données fiscales en possession de l'Administration fiscale cantonale (AFC) a permis de se faire une idée plus précise de la situation financière des personnes condamnées. Elle a montré que, dans les cas où il y avait prescription, les délinquants étaient nettement moins souvent connus de l'AFC. On peut supposer qu'il s'agit là des personnes sans domicile fixe ou avec une adresse à l'étranger que l'EJ n'a pas non plus réussi à contacter. Il est du reste frappant de constater que seule une personne sur deux environ avait déposé une déclaration d'impôts auprès de l'AFC. On peut considérer que cela signifie que le groupe de population étudié n'a pas de revenu régulier, que les documents écrits et les relations avec les autorités lui posent peut-être problème, ou encore qu'il a du mal à avoir un mode de vie stable.

Pour ce qui est de la fortune imposable, on relève des écarts considérables entre les groupes comparés : la fortune moyenne des personnes qui purgent leur peine en prison est dix à vingt fois inférieure à celle des personnes qui paient la somme réclamée. On peut donc supposer que la possibilité de s'acquitter d'une amende ou d'une peine pécuniaire dépend dans une large mesure des ressources financières personnelles, en particulier des liquidités.

Les cas problématiques pour l'EJ

50 à 90 % des affaires traitées par les services compétents en matière de contraventions se soldent par un paiement ; la part des cas

prescrits se situe quant à elle entre 0,5 et 3 %. Ce taux est nettement plus élevé à l'EJ, qui compte 30 à 40 % d'affaires prescrites. Cela semble logique dans la mesure où les cas transmis à l'EJ sont sans doute avant tout des affaires que les services compétents en matière de contraventions n'ont pas pu clôturer avec succès (parce qu'ils n'arrivaient pas à joindre la personne condamnée, p. ex.). L'EJ reçoit donc d'emblée les cas problématiques.

La grande majorité (50 à 80 %) des affaires traitées par les services compétents en matière de contraventions concerne la circulation routière. Une fois encore, la situation est différente à l'EJ, où ce type d'infractions représente moins de la moitié des cas. Cela semble indiquer que, pour les services des contraventions, les cas relevant d'une violation du code de la route sont plus souvent bouclés avec succès (probablement parce que les délinquants concernés ont davantage d'argent à disposition pour s'acquitter du montant réclamé).

Bilan économique

Pour évaluer le bilan des peines privatives de liberté de substitution du point de vue économique, l'EJ a procédé à une analyse coût-bénéfice. Si on considère d'un côté les recettes tirées par l'EJ du paiement des amendes et des peines pécuniaires et, de l'autre, le coût

des peines exécutées en prison sur le plan administratif uniquement (en particulier les charges de personnel des services de l'exécution des sanctions pénales, mais sans les frais d'hébergement dans les prisons/établissements pénitentiaires), on arrive à un gain de 190 francs environ par jour. Si on tient en revanche compte de tous les coûts internes de l'EJ (y compris les frais d'hébergement, etc.), on obtient un déficit de 30 francs environ par jour.

En comparaison avec l'exécution des peines en général, le système de recouvrement des amendes et des peines pécuniaires par le biais de la (menace de) détention se révèle très intéressant au niveau des coûts, voire profitable si on ne tient pas compte des frais d'hébergement. Il va toutefois de soi que la perte ou le bénéfice comptable ne constitue pas le seul élément d'appréciation lors de l'évaluation de la peine privative de liberté de substitution. La suppression de cette dernière porterait très certainement un coup important à la crédibilité du système de sanctions dans son ensemble. On peut en effet supposer que les amendes et les peines pécuniaires seraient moins souvent réglées si les personnes concernées avaient le sentiment qu'elles pouvaient s'acquitter du montant dû « à bien plaisir » et qu'un non-paiement resterait sans conséquences.

Recouvrement : des efforts intensifs pour éviter l'incarcération

Plus de 50 % des affaires traitées par l'Office de l'exécution judiciaire (EJ) en vue de l'exécution d'une peine privative de liberté de substitution sont réglées par un paiement avant que le condamné ne commence à purger sa peine. Ce pourcentage élevé conforte l'EJ dans la pratique qu'il a adoptée depuis de nombreuses années, à savoir tout mettre en œuvre en vue de recouvrer les sommes dues – avec, notamment, la possibilité de procéder à des paiements par acomptes – pour éviter l'exécution d'une peine de prison. Les efforts déployés visent à prévenir une incarcération qui couperait inutilement les personnes concernées des structures qui les soutiennent dans le meilleur des cas. Lorsque le paiement n'est pas effectué dans les délais impartis, il est toutefois important que les peines privatives de liberté de substitution soient exécutées rapidement et de façon systématique afin de préserver l'effet préventif général des amendes et des peines pécuniaires.

Pour pouvoir liquider dans les meilleurs délais les nombreuses procédures d'exécution entrantes ou pendantes et en garantir le traitement cohérent et efficace, l'EJ a adapté ses processus et structures internes en 2019 et requis du personnel supplémentaire. Ce remaniement vise également à améliorer la gestion des cas et met donc aussi l'accent sur l'aspect qualitatif. Il s'agit de garantir – pour autant que les conditions soient remplies – l'accès aux formes d'exécution particulières pour les peines privatives de liberté de substitution également, ce qui nécessite des clarifications individuelles au cas par cas et, parfois, l'élimination d'obstacles au niveau de la communication. On constate en effet que les personnes qui purgent leur peine derrière les barreaux à la suite d'un défaut de paiement ont souvent un besoin de soutien important. Il convient d'en tenir compte le mieux possible dans le cadre de l'exécution (même si la peine est généralement courte) afin de satisfaire à l'objectif général de réinsertion et de prévention de la récidive. (EJ)

Encourager l'éducation, une occupation constructive et la resocialisation

Une nouvelle publication de l'Unesco met en relief le pouvoir de transformation des bibliothèques en milieu carcéral

Les bibliothèques de prison ouvrent l'accès à l'éducation ; elles favorisent une occupation constructive et soutiennent le processus de resocialisation. Dans sa nouvelle publication Lire derrière les barreaux, qui rassemble des expériences faites à travers le monde, l'Unesco plaide pour des bibliothèques pénitentiaires bien équipées, gérées de manière professionnelle et en réseau. En Suisse, des améliorations sont possibles, notamment au niveau des locaux et de l'organisation.

Si les bibliothèques de prison sont très différentes les unes des autres, elles ont en commun d'encourager « une culture de l'apprentissage tout au long de la vie », note l'Unesco dans sa publication. Elles ne permettent pas seulement aux détenus de s'instruire, mais présentent toute une série d'autres avantages. La lecture constitue « un passe-temps apaisant et constructif, qui réduit l'ennui et apporte une consolation ». Elle procure en outre un sentiment de normalité dans un environnement confiné et offre un moyen de se distraire et d'échapper aux soucis quotidiens. Les bibliothèques en milieu carcéral contribuent également à la cohésion sociale en servant de lieux de rencontre dans une atmosphère calme, détendue et sécurisée et d'espaces pour accueillir des débats et des événements culturels.

L'ouvrage de l'Unesco met en relief le potentiel transformateur de la lecture et de la participation à des activités d'alphabétisation. Celles-ci peuvent permettre aux détenus

« de réfléchir sur leur vie, d'éliminer l'anxiété, le stress et la dépression » ; elles peuvent « leur donner les moyens de s'engager et de se responsabiliser, d'accroître leur empathie,



La lecture offre aux détenus « un passe-temps apaisant et constructif, qui réduit l'ennui et apporte une consolation ».

Les bibliothèques pénitentiaires sont « une fenêtre sur le monde » et « un trait d'union avec la culture, des événements et des services hors de l'environnement carcéral ».



d'améliorer la communication et leur amour-propre et d'élargir leur horizon ». L'utilisation des services proposés par les bibliothèques en milieu carcéral est, selon l'Unesco, « l'une des rares occasions où l'autonomie et la responsabilité leur sont accordées pour faire le choix de ce qu'ils souhaitent lire et des sujets sur lesquels ils souhaitent s'informer ». Cela encourage les détenus à réfléchir à leur situation actuelle et à faire des projets pour leur vie après la prison. Enfin, les bibliothèques pénitentiaires sont, comme le souligne la publication, une fenêtre sur le monde. En collaborant étroitement avec des organisations à l'extérieur, « elles sont un trait d'union avec la culture, des événements et des services hors de l'environnement carcéral ».

L'apprentissage régulier et le plaisir de lire peuvent, selon l'Unesco « amener le changement attendu de ceux dont nous espérons la réintégration ». Il importe par conséquent de reconnaître le potentiel des bibliothèques en milieu carcéral et de veiller à ce qu'elles soient « accessibles, attrayantes, financées comme il faut et dirigées par du personnel bibliothécaire formé ». En bref, il convient de créer une infrastructure qui garantisse le droit à l'éducation.

Les recommandations de l'Unesco

En s'appuyant sur des expériences faites dans le monde entier, l'Unesco formule toute une série de recommandations. Les bibliothèques de prison devraient en particulier collaborer étroitement avec les bibliothèques locales (publiques) pour garantir une gestion professionnelle et moderne. Leur administration et leurs structures devraient se fonder sur des principes directeurs et des directives pratiques. En outre, une coopération et des échanges réguliers entre des représentants des bibliothèques pénitentiaires, des bibliothèques publiques et du système judiciaire devraient être institutionnalisés. La formation et la formation continue du personnel des bibliothèques, de même qu'un budget suffisant pour constituer une collection attrayante et moderne, constituent deux autres points essentiels.

Les bibliothèques de prison devraient contribuer à créer un environnement qui encourage la lecture afin de développer, améliorer et entretenir le niveau de littératie des détenus. Elles devraient – dans les limites de la réglementation en matière de sécurité – permettre l'accès à des supports électroniques et à Internet. Elles devraient également pro-

poser aux détenus des lectures adaptées à des aptitudes et niveaux variés dans toutes les langues parlées dans l'établissement. Pour accroître leur potentiel de transformation, elles devraient par ailleurs organiser des cercles de lecture, des ateliers d'écriture et des manifestations culturelles.

La situation en Suisse

Thomas Sutter, directeur adjoint de la prison de Zurich-Ouest, est un fin connaisseur de la situation en Suisse. Dans le cadre de sa thèse de doctorat *Lesen und Gefangen-Sein : Gefängnisbibliotheken in der Schweiz* (Lecture et détention : les bibliothèques de prison en Suisse), il a mené une enquête auprès de 87 établissements pénitentiaires (taux de retour : 89 %) ainsi que des entretiens plus approfondis dans dix-sept d'entre eux. Bien que cette étude remonte à huit ans, ses résultats restent globalement d'actualité.

#prison-info : Selon les Règles pénitentiaires européennes, il doit y avoir dans chaque établissement « une bibliothèque destinée à tous les détenus, disposant d'un fonds satisfaisant de ressources variées ». Est-ce le cas en Suisse ?

Thomas Sutter : Pratiquement tous les établissements pénitentiaires proposent des livres aux détenus. Lors du sondage, trois seulement ont répondu qu'ils avaient des revues, mais pas de livres ; il s'agissait d'établissements de petite taille. Le droit des détenus à avoir et lire des livres est largement reconnu en Suisse.

Selon l'Unesco, chaque bibliothèque pénitentiaire est unique. L'éventail va de « la banche d'une bibliothèque professionnelle à une étagère supportant quelques vieux livres ». Les bibliothèques en place dans les prisons helvétiques sont-elles attrayantes ? L'éventail est très large en Suisse également et dépend pour l'essentiel de la taille de l'établissement. Certains centres de petite taille n'ont pas de local séparé pour la bibliothèque et proposent juste une étagère avec quelques livres. A l'inverse, d'autres, plus grands, disposent de bibliothèques parfois très bien équipées qui comptent des milliers d'ouvrages et d'autres supports. L'attrait de la bibliothèque de prison dépend toutefois aussi de son emplacement au sein de l'établissement ; elle n'aura pas le même succès si elle occupe une position centrale et bénéficie de la lumière naturelle que si elle est reléguée dans un local dépourvu de fenêtres en sous-sol. Le fait que la bibliothèque soit en libre-service – comme c'est le cas dans un peu moins de deux tiers des établissements – ou que les documents soient stockés en

magasin, avec un accès par l'intermédiaire d'un catalogue uniquement, joue aussi un rôle important.

Le potentiel de la bibliothèque est-il reconnu ou les établissements pénitentiaires lui accordent-ils une importance plutôt marginale ?

Comme nous l'avons dit plus haut, il est largement admis que la prison doit comporter une bibliothèque. Mais le potentiel de celle-ci, notamment en tant que lieu de rencontre et d'activités culturelles, n'est certainement pas reconnu partout. Cela dépend pour beaucoup de l'importance que la direction attache à la bibliothèque, même si ce n'est pas le seul élément qui entre en ligne de compte. Le fait que le personnel pénitentiaire qui assume la responsabilité de la bibliothèque s'intéresse aux livres ou qu'il considère cette tâche comme une corvée qu'on lui impose joue également un rôle déterminant.

L'Unesco recommande une collaboration étroite entre les bibliothèques de prison et les bibliothèques locales. Qu'en est-il en Suisse ? La collaboration avec les bibliothèques locales n'est pas institutionnalisée et constitue donc plutôt l'exception, ce qui est dû au modèle appliqué en Suisse, que l'on retrouve aussi dans d'autres pays comme les Etats-Unis ou l'Allemagne. Alors qu'en Grande-Bretagne, la loi oblige les bibliothèques publiques à mettre du personnel et des livres à la dispo-



Thomas Sutter : « La bibliothèque peut tout à fait être un îlot à part qui se différencie du reste de l'établissement ».

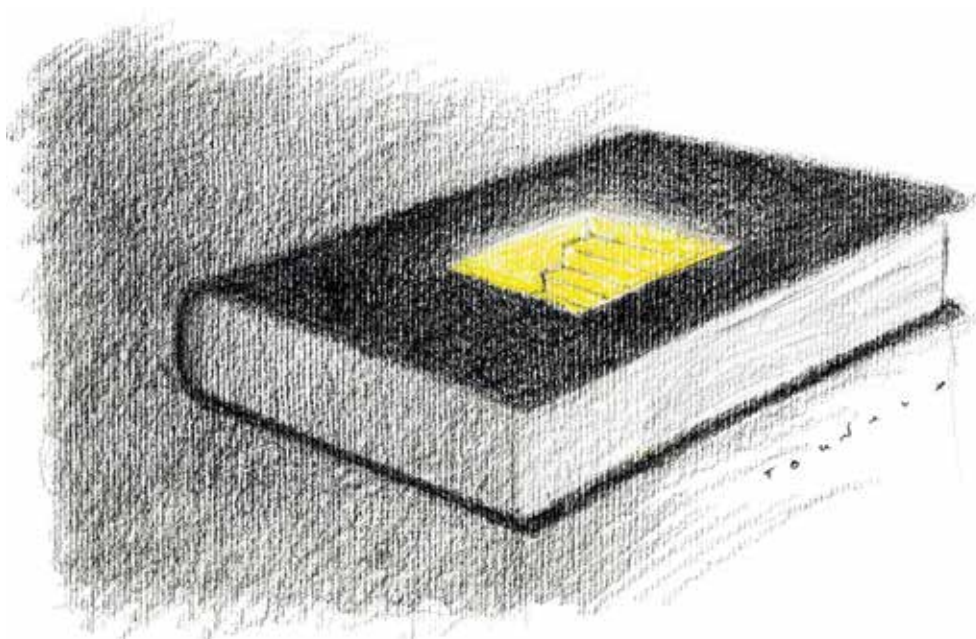
sition des prisons sises dans la région qu'elles desservent, le modèle helvétique, basé sur le système fédéraliste d'exécution des peines, se caractérise par la large autonomie des établissements pénitentiaires et, par là même, des bibliothèques en milieu carcéral.

Dans quelle mesure les bibliothèques de prison travaillent-elles en réseau ?

Les responsables des bibliothèques sont souvent isolés. Pour encourager les échanges

« La bibliothèque de la prison m'a sauvé d'un désespoir accablant », déclare un ex-détenu cité dans l'ouvrage de l'Unesco. « Elle m'emmenait partout : au fin fond de l'espace, au fin fond de l'histoire – et même au fin fond de moi-même ».

Dessins : Patrick Tondeux



entre eux, nous avons organisé pour la première fois une rencontre entre les responsables de différents établissements allemands l'an dernier. Cette réunion a également permis de recueillir des suggestions pour la pratique, en soulignant par exemple les possibilités qu'offrent les services mis en place par la fondation Bibliomedia ou l'emploi de programmes de gestion informatisés.

Pourquoi s'être limité à la Suisse allemande ?

Nous ignorions l'accueil qui serait réservé à cette rencontre, de sorte que, pour des raisons logistiques, nous nous sommes cantonnés à la Suisse allemande dans un premier temps. Les participants ont toutefois été unanimes à déclarer que ces échanges devraient se poursuivre à l'échelle nationale. Nous étudions actuellement sous quelle forme cela pourrait se faire.

Comment le fonctionnement des bibliothèques de prison est-il réglementé ? Quelles sont les prescriptions et directives qui s'appliquent ?

Le droit aux libertés d'opinion et d'information inscrit dans la Constitution fédérale (art. 16), de même que, plus spécifiquement, les dispositions du Code pénal relatives à la formation et à la formation continue (art. 82), constituent la base générale pour les bibliothèques en milieu carcéral. La plupart des ordonnances cantonales sur l'exécution judiciaire et des règlements internes comportent des prescriptions concernant l'acquisition de livres et l'exploitation d'une bibliothèque. Il faut également mentionner le manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures de l'Office fédéral de la justice, qui prévoit une bibliothèque de 30 à 40 mètres carrés et un bureau pour le bibliothécaire. Enfin, les Recommandations à l'usage des bibliothèques de prison constituent un instrument pratique pour l'aménagement, la gestion et l'évaluation. Elles fixent par là même des standards, auxquels les établissements helvétiques ne satisfont que partiellement.

Au niveau du personnel et des finances, de quels moyens disposent les bibliothèques de prison ?

Ici encore, on relève des écarts considérables entre les établissements. En moyenne, le per-

sonnel pénitentiaire consacre, selon ses dires, jusqu'à deux heures par semaine à la bibliothèque ; dans les grands centres de détention, ce sont généralement les responsables de la formation qui se chargent de cette tâche. A cela s'ajoute le travail de détenus-bibliothécaires, qui atteint une quinzaine d'heures hebdomadaires dans les grands et moyens établissements. Un tiers seulement des prisons disposent d'un budget annuel ordinaire pour l'acquisition de livres et d'autres médias. C'est regrettable, car seul un poste budgétaire fixe permet une planification fiable et un financement continu de la bibliothèque – deux éléments qui se répercutent de façon positive sur la fréquentation de celle-ci.

Les détenus sont-ils nombreux à fréquenter la bibliothèque ? Qu'est-ce qui les pousse à lire ?

En moyenne, un tiers des détenus utilisent la bibliothèque, selon les estimations des responsables des bibliothèques pénitentiaires. On observe toutefois de grandes différences d'un établissement à l'autre. L'accès en libre-service et la qualité de l'offre ont un effet positif sur le taux de fréquentation. Le régime de détention joue également un rôle : on lit davantage en détention provisoire et en milieu fermé qu'en régime ouvert. Cela s'explique par le fait que, derrière les barreaux, il y a moins de possibilités pour occuper le temps à disposition. Souvent, les détenus ont accès à des livres et à une bibliothèque pour la première fois ou retrouvent le chemin de la lecture après de longues années. Cela peut les inciter à fréquenter une bibliothèque publique lorsqu'ils sortiront de prison.

Quelles sont les lectures favorites des détenus ?

Les études réalisées montrent qu'en Suisse comme à l'étranger, les lectures préférées des détenus sont notamment... les romans d'amour ! Les documentaires, comme les biographies ou les livres d'histoire, mais aussi les encyclopédies et les dictionnaires sont

également très demandés. De manière générale, on peut dire que l'incarcération ne change pas fondamentalement les goûts du lecteur. Pour être attrayante, l'offre de la bibliothèque doit satisfaire tous ses usagers, en prison comme ailleurs.

Compte tenu de la forte proportion d'étrangers dans les prisons helvétiques, comment peut-on, comme le recommande l'Unesco, mettre des livres et d'autres supports à la disposition de tous les détenus dans leur langue ?

Les bibliothèques de prison ne peuvent pas couvrir ce besoin ; elles sont obligées de faire un choix. L'acquisition de livres en langue étrangère n'est pas simple ; elle est encore plus difficile lorsque l'alphabet utilisé n'est pas l'alphabet latin. On observe d'ailleurs un certain décalage dans ce domaine : les livres en langue étrangère représentent environ un quart des stocks de la bibliothèque, mais 40 % des prêts.

Dans quels domaines des améliorations vous semblent-elles possibles ?

Avant tout au niveau des locaux – pas seulement pour ce qui est des mètres carrés, mais aussi de l'attrait des lieux. L'emplacement de la bibliothèque au sein de l'établissement est également important, de même que l'accès en libre-service. L'architecture devrait rendre les lieux accueillants pour l'utilisateur : la bibliothèque peut tout à fait être un îlot à part qui se différencie du reste de l'établissement. Elle devrait être aussi lumineuse que possible et proposer des places assises. Elle devrait également être davantage utilisée comme lieu de rencontre et d'activités culturelles. Enfin, il faudrait améliorer la mise en réseau et la collaboration entre les responsables de bibliothèques d'une part, et entre ceux-ci et les bibliothèques à l'extérieur d'autre part. L'importance du rôle joué par la bibliothèque dans la formation et les établissements eux-mêmes devrait également être mieux reconnue. (gal)

Lien

La publication Lire derrière les barreaux. Le pouvoir de transformation des bibliothèques en milieu carcéral peut être consultée sur le site de l'Unesco (www.uil.unesco.org).

Les détenus doivent pouvoir mourir dignement

Suggestions du groupe de recherche « Prison Research »

Les détenus devraient, d'un point de vue éthique, pouvoir mourir hors de prison. S'ils ne peuvent être remis en liberté pour des raisons de sécurité, ils devraient avoir la possibilité de mourir dignement, en ayant notamment accès à des soins palliatifs complets. C'est ce que suggère le groupe de recherche « Prison Research » de l'Université de Berne.

« On assiste en Suisse à une augmentation du nombre de détenus qui vieillissent et finissent leur vie en prison. Cette situation pose des défis majeurs aux personnes concernées et au système dans son ensemble », écrivent Ueli Hostettler, Irene Marti et Marina Richter, membres du groupe de recherche « Prison Research », dans un article paru dans la revue *Bewährungshilfe* (4/2019). Le système pénitentiaire n'est, selon eux, pas suffisamment préparé aux décès et aux processus de fin de vie plus ou moins longs qui les précèdent.

En Europe, les systèmes pénitentiaires sont principalement axés sur la réinsertion des détenus et non sur leur prise en charge médicale et leur accompagnement jusqu'à la fin de leur vie. Or l'évolution démographique et les politiques menées en matière de criminalité ont entraîné ces dernières années une augmentation de la proportion de détenus âgés. Parmi eux figurent de plus en plus de personnes qui souffrent de maladies et infirmités diverses dues à l'âge, souvent associées les unes aux autres, et de personnes qui restent internées pour des raisons de sécurité après avoir purgé leur sanction. Cette évolution entraînera à long terme une hausse du nombre de décès en milieu carcéral.

La prison est-elle un endroit pour mourir ?

Pour les auteurs, se pose la question éthique de savoir s'il est acceptable de mourir en prison, compte tenu du cadre institutionnel, et si la prison est ou devrait être un endroit pour mourir. Les détenus « ont un pouvoir de décision limité et ne sont pas libres de choisir où, quand et comment ils veulent mourir ». Par conséquent, on peut faire valoir, en se référant aux droits de l'homme, que la prison n'est pas en soi un endroit pour mourir et que les détenus devraient, dans la mesure du possible, être remis en liberté avant de mourir, et ce le plus rapidement possible une fois le processus de fin de vie engagé ».

Mourir dehors

S'appuyant sur leurs travaux de recherche, les auteurs montrent à l'aide de trois exemples les possibilités de libération qui peuvent être envisagées dans le cas des détenus en fin de vie. Ainsi, Monsieur A. a commis une seule infraction, pour laquelle il a été condamné à une peine privative de liberté de trois ans. En raison de sa bonne conduite et d'un faible risque de récidive, il obtient sa libération conditionnelle après avoir purgé les deux tiers de sa peine (art. 86 CP). Il est conduit par ses proches dans un établissement médico-social, où il décède peu de temps après. La libération conditionnelle a permis à Monsieur A. de finir sa vie en liberté.



Pour que les détenus puissent mourir dignement en prison, les cellules devraient être aménagées selon les normes applicables aux établissements médico-sociaux (photo : cellule de l'établissement pénitentiaire de Cazis Tigne).
Photo : Peter Schulthess (2019)

Monsieur B. a été condamné à une longue peine de prison pour une infraction grave. Comme il n'a pas encore purgé les deux tiers de sa peine, une libération conditionnelle n'est pas envisageable dans son cas, et ce bien qu'il présente un faible risque de récidive. Conformément à l'art. 80 CP, une forme d'exécution dérogatoire peut toutefois lui être accordée : Monsieur B. est conduit dans un hospice, où il décède quelques semaines plus tard. Il a fini sa vie en semi-liberté. Il est en effet resté placé en détention ; la peine privative de liberté a été exécutée dans un cadre différent.

Monsieur C. a commis plusieurs infractions graves. Les autorités considérant qu'il présente toujours un risque élevé de récidive, il est interné en raison de sa dangerosité (art. 64 CP). Suite à une détérioration subite de son état de santé, il est transporté d'urgence, contre son gré, à la Division cellulaire de l'Hôpital de l'île à Berne, où il décède quelques jours plus tard. Il a fini sa vie en détention : il est décédé dans un hôpital carcéral. Qui plus est, il est mort dans une institution dans laquelle il ne voulait pas mourir, à savoir un hôpital. Comme beaucoup d'autres détenus condamnés à une longue peine, il aurait préféré mourir dans l'enceinte de la prison, devenue pour lui sa maison et son unique environnement social.

La fin de vie, une situation d'urgence

Les auteurs expliquent que les détenus considérés comme dangereux et qu'on ne peut remettre en liberté pour des raisons de sécurité sont, dans la mesure du possible, transférés à la Division cellulaire de l'Hôpital de l'île pour y mourir. Les transferts intervenant la plupart du temps à la dernière minute, il arrive de nos jours encore que certains décèdent en prison, constatent les auteurs. Cette situation pose des défis majeurs au système dans son ensemble mais aussi et surtout aux personnes concernées. Si d'autres pays ont ces dernières années fortement encouragé la création d'hospices au sein des établissements pénitentiaires, aucune pratique n'a encore été instituée jusqu'à présent dans le système carcéral suisse en ce qui concerne la prise en charge des détenus en fin de vie. « Pour le système, la fin de vie constitue donc, à plusieurs égards, à chaque fois une situation d'urgence ».

Le fait que ni les soins de longue durée ni la mort ne fassent partie du quotidien des établissements pénitentiaires ne se reflète

pas seulement dans leur infrastructure. Les services médicaux, qui sont essentiellement portés sur les soins curatifs et la réhabilitation, ne disposent pas des ressources nécessaires pour apporter, à l'instar des services de soins palliatifs, un soutien complet et à long terme. La plupart des collaborateurs considèrent qu'il devrait sur le principe être possible de mourir dignement en prison et souhaiteraient que leur direction adopte une position claire à ce sujet. « A l'heure actuelle, on manque cependant de repères clairs sur la question de savoir si les détenus doivent mourir en prison et, le cas échéant, dans quelles conditions », concluent les auteurs.

La plupart des détenus considèrent que la prison n'est par principe pas un mauvais endroit pour mourir. Ce qui importe à leurs yeux, ce sont les conditions de leur décès. « Ils ont surtout peur de mourir la nuit, seuls, à l'insu de tous, dans d'atroces souffrances et enfermés dans leur cellule. »

Une infrastructure adaptée et des soins palliatifs

Les auteurs estiment que diverses adaptations sont nécessaires pour permettre aux détenus de mourir dignement en prison. L'infrastructure des établissements d'exécution des peines et des mesures limitant les possibilités, il faudrait aménager les cellules selon les normes applicables aux établissements médico-sociaux, comme on l'a fait dans l'établissement pénitentiaire de Cazis Tigne, qui a ouvert ses portes en février dernier. Par ailleurs, les soins palliatifs devraient venir compléter l'offre de soins et de prise en charge. Ils devraient être prodigués par du personnel qualifié car les services médicaux, qui sont spécialisés en soins curatifs, ou encore le personnel de surveillance ou d'encadrement

ne peuvent les assurer qu'avec beaucoup de difficulté. Il faudrait par ailleurs recruter du personnel supplémentaire spécialement formé à cet effet, mettre en place des formations continues pour le personnel existant ou faire davantage appel aux services spitex externes (spécialisés en soins palliatifs).

Il serait également judicieux d'impliquer l'environnement social à un stade précoce. Il faudrait, en particulier, assouplir le règlement en matière de visites et permettre aux autres détenus, s'ils en ont envie et s'ils en sont capables, de participer aux soins et à la prise en charge des détenus âgés, malades et mourants. Or, en Suisse, le règlement intérieur de la plupart des établissements l'interdit.

Ne pas agir dans l'urgence

« Dans la mesure où les décisions concernant la prise en charge des personnes mourantes doivent être prises en quelques jours, voire en quelques heures, tout retard dans la procédure peut avoir une incidence sur la possibilité du détenu de mourir dans des conditions dignes », soulignent les auteurs. Dans les cas, par exemple, où le transfert ne pourrait être effectué qu'au dernier moment, le détenu serait contraint de mourir dans un moment de précipitation inutile et dans un endroit inadapté. Il est donc particulièrement important de ne pas agir dans l'urgence, mais de planifier et mettre en œuvre les mesures le plus tôt possible. Il peut, par exemple, s'agir d'établir les directives anticipées, de trouver d'autres lieux d'hébergement ou de préciser les conditions d'octroi des allègements dans l'exécution. Comme les processus de fin de vie ne peuvent pas être planifiés, ce travail préparatoire peut permettre de réduire la charge institutionnelle et personnelle qui apparaît alors. (gal)

La CCDJP prévoit d'adopter une recommandation sur le suicide assisté

Les trois concordats sur l'exécution des peines et des mesures s'accordent à dire que le choix du moment de sa mort est un droit à l'autodétermination auquel les personnes détenues peuvent également prétendre. Ils saluent donc le fait que l'assistance au suicide en exécution des peines et des mesures soit réglementée de manière uniforme à l'échelle de la Suisse, comme cela ressort des résultats de la procédure de consultation concernant un document-cadre du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP).

Des divergences existent toutefois, selon la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), sur les conditions qui doivent être remplies pour un suicide assisté en prison. Des questions restent également en suspens, notamment concernant les responsabilités, le lieu du décès et la procédure. Le CSCSP élabore, sur la base d'une synthèse des résultats de la consultation, une recommandation à l'intention des cantons, que la CCDJP adoptera à l'automne.

Mieux protéger la société des délinquants dangereux

Consultation sur le train de mesures relatif à l'exécution des sanctions

Le Conseil fédéral entend améliorer l'exécution des peines et des mesures et mieux protéger la société des délinquants dangereux en renforçant les mesures de contrôle et d'accompagnement, en clarifiant les compétences des autorités mais aussi en simplifiant les procédures. En ce qui concerne les jeunes délinquants particulièrement dangereux, une mesure de droit pénal des adultes pourra être ordonnée à leur encontre à l'issue de la sanction de droit pénal des mineurs. Le Conseil fédéral a envoyé deux projets en ce sens en consultation le 6 mars 2020.

Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral relève que le régime de sanctions flexible offert par le Code pénal (CP) « permet de réinsérer les délinquants dangereux ou, si cela s'avère impossible, de les maintenir à l'écart de la société tant que cela est nécessaire pour empêcher la commission de nouvelles infractions graves ». Il fournit aujourd'hui déjà un niveau de sécurité très élevé. Un examen de l'exécution des sanctions a toutefois mis en évidence qu'il était possible d'apporter un certain nombre d'améliorations, qui sont aussi attendues par les cantons. Le Conseil fédéral entend donc, en exécution de quatre motions, combler plusieurs lacunes en matière de sécurité afin de mieux protéger la société des délinquants dangereux.

Une nouvelle réglementation concernant les congés

Les délinquants internés ou purgeant une peine en milieu fermé ne pourront à l'avenir se voir octroyer un congé que s'ils sont accompagnés d'un surveillant. Interdire les congés non accompagnés pour les délinquants internés en milieu ouvert qui ne sont plus considérés comme dangereux ne serait en revanche pas raisonnable. L'octroi d'un congé non accompagné assorti d'un moyen de contrôle juste avant une éventuelle libé-

ration conditionnelle se révèle en effet utile pour l'établissement d'un pronostic et, par tant, pour la sécurité.

Une autre modification proposée vise à limiter le travail administratif lié à l'examen annuel de la libération conditionnelle dans le cas d'un internement : cet examen n'interviendra d'office que tous les trois ans si la libération conditionnelle a été refusée trois fois de suite.

Des compétences claires

Le Conseil fédéral prévoit par ailleurs d'harmoniser à l'échelle nationale les compétences pour lever, modifier ou prolonger une mesure thérapeutique. L'attribution de ces compétences au tribunal et l'aménagement d'un droit de recours à l'autorité d'exécution permettront de simplifier et d'accélérer les procédures. Cela permettra également d'éviter qu'un délinquant soit remis en liberté en raison de l'attribution des compétences à deux autorités distinctes et puisse commettre une nouvelle infraction. De plus, une réglementation plus claire permettra aux autorités d'exécution de calculer avec certitude et de manière uniforme la durée des mesures thérapeutiques privatives de liberté. En outre, la clarification des dispositions relatives à la composition et aux compétences de la commission d'évaluation de la dangerosité des délinquants permettra de renforcer le rôle de cette dernière et d'éliminer des incertitudes juridiques.

Continuer à accompagner et à contrôler

Parfois, certains délinquants dangereux ne réunissent pas les conditions de l'internement. S'ils restent dangereux après l'exécution de leur peine ou de leur mesure thérapeutique institutionnelle, ils continueront d'être accompagnés et contrôlés à leur libération. Pour ce faire, les instruments existants que sont l'assistance de probation et les règles de conduite seront renforcés. Par exemple, le tribunal pourra, au besoin, pro-

noncer ultérieurement une thérapie ou une règle de conduite telle que l'assignation à un lieu particulier. Le contrôle du respect des règles de conduite prononcées sera en outre amélioré, notamment grâce à la surveillance électronique.

Réglementation restrictive à l'égard des délinquants dangereux

Les mesures proposées visent enfin à combler des lacunes en matière de sécurité dans le droit pénal des mineurs. Le Conseil fédéral entend éviter que les jeunes ayant commis une infraction très grave et qui restent dangereux après avoir purgé leur sanction soient remis en liberté une fois qu'ils ont atteint l'âge de 25 ans. C'est pourquoi le juge pourra ordonner, dans ces cas exceptionnels, une mesure de droit pénal des adultes (traitement des troubles mentaux, traitement des addictions, mesure applicable aux jeunes adultes ou internement) directement à l'issue de la sanction qui avait été prononcée en application du droit pénal des mineurs.

Le délai pour la consultation relative à la modification du CP et du droit pénal des mineurs (DPMIn) a été prolongé jusqu'au 30 septembre 2020 en raison du coronavirus (Red.)

La détention pour des motifs de sûreté dénuée de fondement légal dans certains cas

La Suisse a violé la CEDH

Dans son arrêt du 3 décembre 2019, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a estimé que la Suisse avait violé la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en ordonnant, sans fondement légal, la mise en détention pour des motifs de sûreté d'un homme pour une durée de trois mois dans une procédure ultérieure indépendante.

Par jugement du 9 février 2011, le tribunal régional du Jura bernois-Seeland avait condamné le requérant à une peine privative de liberté de onze mois pour lésion corporelle simple, voies de fait, dommages à la propriété et induction de la justice en erreur. L'exécution de cette peine avait été suspendue au profit d'une mesure thérapeutique institutionnelle. Le 24 juin 2011, la cour suprême du canton de Berne avait revu la peine privative de liberté à la hausse, portant sa durée à quatorze mois, et avait confirmé pour le surplus le jugement de l'instance précédente avec quelques légères modifications. Le 24 mai 2016, la section de l'application des peines et mesures de l'office de l'exécution judiciaire du canton de Berne avait demandé au tribunal régional d'ordonner la prolongation de la mesure pour cinq ans. Par décision du 13 juin 2016, le tribunal régional des mesures de contrainte avait ordonné la détention du requérant pour des motifs de sûreté jusqu'au 23 septembre 2016, en attendant que le tribunal régional statue.

Par un arrêt du 16 août 2016, le Tribunal fédéral avait rejeté le recours formulé par le requérant contre cette décision. Il avait considéré que la décision portant sur la prolongation d'une mesure institutionnelle constituait une « décision judiciaire ultérieure indépendante » au sens des art. 363 ss du code de procédure pénale (CPP). Selon lui, ces dispositions ne contenaient certes aucune règle spécifique sur la détention pour des motifs de sûreté mais, selon

sa jurisprudence constante, les art. 221 et 229 ss CPP étaient applicables par analogie. Il avait conclu que les conditions de détention pour des motifs de sûreté étaient remplies en l'espèce.

Pas de jurisprudence constante

Dans son arrêt du 3 décembre 2019 rendu à l'unanimité, la CourEDH a estimé qu'il n'existait pas de base légale suffisante pour ordonner la détention pour des motifs de sûreté dans une procédure ultérieure indépendante et que la Suisse avait, dans le cas d'espèce, violé le droit à la liberté et à la sûreté de l'intéressé (art. 5 CEDH). Elle a noté qu'il était incontesté qu'en droit pénal suisse ce type de détention ne repose sur aucune base légale explicite. Elle peut certes être ordonnée sur la base d'une jurisprudence ancienne et constante mais, selon la CourEDH, les arrêts auxquels le Tribunal fédéral (TF) se réfère ne concernent pas la même situation ; un seul arrêt a été rendu sur une situation comparable. Partant, l'on ne saurait se trouver en présence d'une jurisprudence ancienne et constante et cela d'autant moins eu égard au fait que le TF lui-même a affirmé dans de nombreux arrêts que des règles claires devraient être légiférées en matière de détention pour des motifs de sûreté en cas de décisions judiciaires ultérieures indépendantes.

Grave ingérence

La CourEDH a par ailleurs indiqué que, considérant la gravité de l'ingérence dans la liberté personnelle du requérant, l'application d'une disposition matérielle par analogie ou par renvoi ne saurait être tolérée. De surcroît, la décision ordonnant la détention pour des motifs de sûreté n'aurait pas été nécessaire si le jugement prolongeant la mesure institutionnelle était intervenu à temps, à savoir avant l'écoulement du délai de cinq ans prévu par l'art. 59, al. 4, du code pénal (CP). La CourEDH a toutefois concédé qu'il n'était

pas toujours possible d'observer ce délai, par exemple, parce que la réalisation d'une expertise psychiatrique nécessite plus de temps à cause de la complexité du cas concret.

L'arrêt du 3 décembre 2019 est devenu définitif le 15 avril 2020, date à laquelle le collège compétent de la CourEDH a rejeté la demande de renvoi devant la Grande Chambre adressée par la Suisse. Dans sa requête du 24 février 2020, la représentation de la Suisse devant la CourEDH a fait valoir que cette affaire soulevait une question grave relative à l'interprétation et à l'application de la convention.

Projet distinct

Dans son message du 28 août 2019 concernant la modification du CPP, le Conseil fédéral a notamment proposé de créer une base légale claire pour ordonner la détention pour des motifs de sûreté en cas de décisions judiciaires ultérieures indépendantes. Le projet de loi prévoit qu'une telle mesure pourra être prise s'« il y a de sérieuses raisons de penser » que l'exécution d'une peine ou d'une mesure privative de liberté sera ordonnée à l'encontre de la personne, qu'elle se soustraira à l'exécution ou qu'elle commettra à nouveau un crime ou un délit grave.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national a décidé le 20 février 2020 d'entrer en matière sur la révision du CPP. Elle a par ailleurs décidé de consacrer un projet distinct aux dispositions relatives à la détention pour des motifs de sûreté afin qu'elles puissent être traitées et entrer en vigueur plus rapidement. Elle souhaite ainsi « éviter que des délinquants dangereux soient libérés ou laissés en liberté en raison de l'absence de base légale ». Ce projet a été adopté à l'unanimité par le Conseil national le 3 juin 2020. (gal)

L'arrêt rendu dans l'affaire I.L. contre Suisse (72939/16) peut être consulté à l'adresse www.echr.coe.int.



Le Conseil fédéral a créé, dans le cadre de la révision du CPP, la base légale nécessaire pour ordonner la détention pour des motifs de sûreté dans les procédures ultérieures indépendantes, le but étant entre autres d'éviter qu'un délinquant dangereux soit libéré d'une mesure thérapeutique institutionnelle (photo : clinique de psychiatrie légale de Rheinau) avant que le tribunal ait pu statuer sur une éventuelle prolongation de cette dernière.
Photo : Peter Schulthess (2019)

Décision compatible avec la CEDH

La détention pour des motifs de sûreté ordonnée par le Tribunal cantonal valaisan dans une procédure ultérieure relative à une mesure envers un délinquant pédosexuel, susceptible de récidiver, est compatible avec la CEDH. Le TF est arrivé à cette conclusion après avoir examiné un arrêt rendu par la CourEDH le 3 décembre 2019. Par un arrêt du 31 mars 2020, le TF a rejeté le recours de l'intéressé, qui s'était plaint d'une violation de l'art. 5 CEDH. Il est arrivé à la conclusion qu'il existait, pour l'affaire en question, une jurisprudence ancienne et constante de sa part sur l'application par analogie des dispositions relatives à la détention pour des motifs de sûreté avant condamnation.

Il est, selon lui, essentiel de prendre en compte non seulement les décisions de principe du TF, mais aussi tous les arrêts du TF en la matière. Par définition, cela commence par une seule décision de principe, qui est confirmée par les décisions ultérieures. En outre, la CourEDH a défini la catégorie des décisions pertinentes de manière trop étroite. En conséquence, on peut supposer qu'il existe un nombre considérable de décisions allant dans le même sens qui ont été publiées par le TF. En outre, le Tribunal fédéral a déclaré dans plusieurs décisions qu'une réglementation juridique claire était souhaitable et le législateur a par conséquent accueilli cette suggestion. (Réd.)

Arrêt 1B 111/2020 du 31 mars 2020

Détention provisoire en raison d'un risque de récidive d'infractions contre le patrimoine

Le Tribunal fédéral a clarifié la jurisprudence

Le Tribunal fédéral (TF) a clarifié la jurisprudence relative à la détention provisoire en raison d'un risque de récidive d'infractions contre le patrimoine. Dans le cas concret, l'intéressé a été remis en liberté parce qu'il n'y avait pas lieu de craindre qu'il commette des infractions contre le patrimoine particulièrement graves qui toucheraient les lésés de façon similaire à un délit de violence.

Un prévenu en détention provisoire est soupçonné d'escroquerie par métier, d'utilisation frauduleuse d'un ordinateur, de faux dans les titres et de faux dans les certificats. Suite à l'annulation d'une première décision par le TF, la Cour suprême du canton de Zurich a confirmé la prolongation de la détention provisoire au motif qu'il y avait un risque de récidive. Le prévenu a formé un recours contre cette décision auprès du TF.

Compromettre sérieusement la sécurité

Par arrêt du 29 janvier 2020, le TF a admis le recours et ordonné sa libération immédiate. La détention provisoire peut être ordonnée entre autres en raison de l'existence d'un risque de récidive. Le risque de récidive ne doit être admis qu'avec retenue comme motif de détention et un pronostic défavorable est nécessaire. Les délits à craindre doivent de surcroît compromettre sérieusement la sécurité d'autrui. Lors d'infractions contre le patrimoine, pour admettre une mise en danger sérieuse de la sécurité, il faut que les infractions touchent les lésés de manière particulièrement dure ou de façon similaire à un délit de violence.

Un pronostic de récidive défavorable ne suffit pas

La question de savoir si tel est le cas dépend des circonstances de chaque cas. L'existence



d'indices concrets que le prévenu pourrait recourir à la violence lors de futures infractions contre le patrimoine parle en faveur d'une mise en danger sérieuse de la sécurité. Il faut donc prendre en considération la gravité des infractions contre le patrimoine commises par le prévenu. Il faut également tenir compte de la situation personnelle, notamment financière, des personnes lésées. Dans le cas présent, un pronostic de récidive défavorable doit être posé à l'encontre de l'intéressé. Toutefois, cela ne suffit pas pour retenir qu'il existe un risque considérable pour la sécurité. Le prévenu n'a jamais causé de préjudice particulièrement grave à

Les personnes soupçonnées d'escroquerie ne peuvent être placées en détention provisoire que si elles compromettent sérieusement la sécurité d'autrui (photo : prison de Sion).
Photo : Peter Schulthess (2019)

quiconque. Il n'a jamais commis d'actes de violence. Rien n'indique qu'il pourrait être enclin à recourir à la violence à l'avenir lors de la commission d'infractions contre le patrimoine. En admettant une mise en danger sérieuse de la sécurité, l'instance précédente a violé le droit fédéral. (Réd.)

Arrêt 1B_6/2020 du 29 janvier 2019

Brèves

Le site de Bellechasse agrandi en deux étapes

Les travaux d'extension de Bellechasse devaient s'achever en 2023. En 2025, la Prison centrale de Fribourg sera fermée et la détention avant jugement relocalisée sur le site de Bellechasse. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a transmis le 22 janvier 2020 au Grand Conseil deux projets de décrets portant, pour le premier, sur un crédit d'engagement de 27,7 millions de francs et, pour le second, sur un crédit d'études de 1,8 million.

La priorité est donnée à l'extension de Bellechasse. « Le grand défi organisationnel et sécuritaire consiste à séparer physiquement le régime d'exécution en milieu ouvert (travail principalement sur le domaine agricole) et celui en milieu fermé (travail en ateliers fermés) », peut-on lire dans le communiqué de presse publié par la Direction de la sécurité et de la justice du canton de Fribourg. Le projet prévoit notamment une extension du bâtiment dit « Pavillon » afin de créer 66 nouvelles cellules pour le milieu ouvert. Trois autres constructions verront également le jour : un bâtiment d'accueil, un centre médical et un bâtiment qui abritera de nouveaux ateliers sécurisés. Les travaux, qui devraient débuter à la fin de l'été 2021, sont prévus sur une durée d'environ deux ans.

La deuxième étape concerne la fermeture du bâtiment de la Prison centrale, situé en vieille ville de Fribourg, et la relocalisation de la détention avant jugement à Bellechasse. Une nouvelle construction à Bellechasse est facilitée par le fait que le terrain appartient à l'Etat et est déjà dédié à l'activité pénitentiaire, mais elle permettra également des synergies infrastructurelles et organisationnelles évidentes. A l'issue de cette deuxième étape, le site de Bellechasse comptera 200 places pour l'exécution des sanctions pénales, 80 places pour la détention avant jugement, 5 places pour la détention administrative et 5 places en zone tampon. S'y ajouteront 20 places pour la semi-détention et le travail externe.

Balz Bütikofer, nouveau directeur de l'établissement pénitentiaire de Witzwil

Balz Bütikofer a pris la direction de l'établissement pénitentiaire de Witzwil le 1^{er} juin dernier, succédant ainsi à Hans-Rudolf Schwarz, qui dirige la prison de Thorberg depuis le 1^{er} janvier.



Ces quatre dernières années, le nouveau directeur était responsable de l'unité des Systèmes des forces terrestres au sein de la Division de la planification de l'armée. Cette unité gère notamment l'armement, la motorisation et l'équipement complet des troupes. Par conséquent, « Balz Bütikofer possède des connaissances étendues dans le domaine de la sécurité publique et de la réalisation de projets complexes et a une riche expérience de la conduite dans une unité administrative de grande envergure », fait savoir la Direction de la sécurité du canton de Berne dans un communiqué de presse.

Diplômé de l'école normale, Balz Bütikofer a étudié la géographie, l'histoire et la statistique pendant quelques semestres à l'Université de Berne avant d'enseigner dans le degré secondaire I. Il a ensuite fait l'académie militaire à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, puis il a obtenu un Executive MBA à la Haute école de technique et de gestion de Coire.

Situé dans le Seeland bernois, Witzwil est l'établissement pénitentiaire du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale qui assure l'exécution des peines en milieu ouvert. Il pratique un encadrement socio-éducatif sur l'une des plus grosses exploitations agricoles de Suisse.

Guido Sturny nommé directeur de l'Etablissement de détention fribourgeois

Guido Sturny, actuellement co-responsable du Domaine de prestation Pratique du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP), prendra la direction de l'Etablissement de détention fribourgeois (EDFR) le 1^{er} septembre 2020 en lieu et place de Franz Walter, qui part à la retraite.

Bilingue, le futur directeur « connaît parfaitement l'organisation pénitentiaire fribourgeoise » puisqu'il a travaillé à son service de 1989 à 2018, apprend-on dans le communiqué de presse publié par la Direction de la sécurité et de la justice du canton de Fribourg. Il a commencé sa carrière au sein des Etablissements de Bellechasse (EB), où il était chef du secteur ouvert dès 1994. En 2006, il est nommé adjoint du chef du Service des prisons, puis œuvre l'année suivante à la création du nouveau Service de l'application des sanctions pénales et des prisons (SASPP), dont il devient chef de la section Prisons, avec titre d'adjoint du chef de service dès 2013.

Il s'investit ensuite dans un projet de fusion entre les EB et la Prison centrale, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'exécution des peines et des mesures, et devient en 2018 chef de la Prison centrale au sein du nouvel EDFR, avant de bifurquer vers le CSCSP.



Manifestations

Pour une meilleure protection des victimes de violence domestique

Les victimes de violence domestique et de harcèlement obsessionnel seront à l'avenir mieux protégées : les modifications apportées à cet effet au code civil et au code pénal sont entrées en vigueur le 1er juillet 2020. Les dispositions permettant la surveillance électronique du respect d'une interdiction géographique ou d'une interdiction de contact n'entreront, quant à elles, en vigueur que le 1er janvier 2022, afin de permettre aux cantons de faire les préparatifs nécessaires.

Ainsi la victime qui porte une affaire de violence, de menaces ou de harcèlement devant le tribunal ne devra-t-elle plus assumer les frais de procédure. Par ailleurs, le tribunal communiquera ses décisions aux services cantonaux chargés d'intervenir en cas de crise, aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, entre autres autorités, et à des tiers, dès lors que cette communication est nécessaire pour leur permettre de remplir leur mission, pour protéger les plaignants ou pour faire exécuter la décision. Il s'agit de mieux coordonner les mesures et de combler des lacunes éventuelles dans la protection des victimes.

Les victimes ne doivent plus assumer toute la responsabilité de la décision de suspendre ou de classer une procédure. La décision de poursuivre une procédure pénale en cas de lésions corporelles simples, de voies de fait réitérées et de menaces ou de contraintes dans les relations de couple ne dépendra plus exclusivement de la volonté de la victime, qui peut dans certains cas être mise sous pression par le prévenu. Cette responsabilité incombera aux autorités, qui devront rendre leur décision en prenant en considération, outre les déclarations de la victime, une série d'autres éléments. La suspension de la procédure ne sera plus possible que si elle permet de stabiliser ou d'améliorer la situation de la victime.

Forensiktagung

Die Toleranz für jede Form der Gewalt ist in den letzten Jahren merklich gesunken. Umso bemerkenswerter ist der Umstand, dass die Wiedereingliederung immer besser gelingt. Die Rückfallraten sind deutlich rückläufig. «Diesen Rückgang dürfen wir als Erfolg feiern. Wir wollen uns aber nicht auf den Lorbeeren ausruhen», schreibt Regierungsrätin Jacqueline Fehr. Sie lädt deshalb dazu ein, im Rahmen des 12. Internationalen Symposiums Forensische Psychologie und Psychiatrie neue Strategien für eine gelungene Wiedereingliederung straffällig gewordener Menschen zu diskutieren.

Programmkomitee: Astrid Rossegger, Jérôme Endrass, Andreas Naegeli und Marc Graf

Datum: 7.–9. September 2020

Ort: World Trade Center Zürich

Sprache: Deutsch

Weitere Informationen:

www.forensiktagung.ch

Angeordnete Therapie als Allheilmittel?

An der diesjährigen Diskussion des Forums Justiz & Psychiatrie wird den Möglichkeiten und den Grenzen sinnvoller Therapie im strafrechtlichen Kontext aus juristischer und insbesondere auch psychiatrischer Sicht nachgegangen. Daneben soll darauf eingegangen werden, dass im Vollzug auch ungeachtet einer gerichtlichen Anordnung einer gesetzlichen Massnahme auf freiwilliger Basis Therapien durchgeführt werden.

Leitung: Marianne Heer, Elmar Habermeyer und Stephan Bernard

Datum: 4. November 2020

Ort: Psychiatrische Universitätsklinik Zürich

Sprache: Deutsch

Weitere Informationen:

www.forum-justiz-psychiatrie.ch

L'exécution des sanctions pénales face au changement numérique

Les conférences plénières et les ateliers apporteront un éclairage sur la valeur ajoutée et les défis du passage au numérique au vu du mandat de l'exécution des sanctions, et ce à tous les niveaux :

- de l'individu (la personne sous main de justice et le personnel)
- de l'organisation (les établissements et les autorités)
- de la coordination interinstitutionnelle, la gestion, la planification, etc.

Le programme de la conférence sera publié au début du mois de juillet 2020.

Organisation : Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales

Date : 25 et 26 novembre 2020

Lieu : Centre de Congrès Beaulieu, Lausanne

Langues : français et allemand

Informations complémentaires :

www.skjv.ch

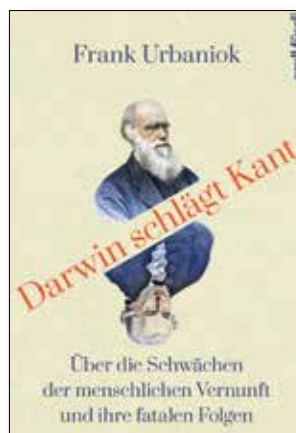
Nouveautés



Françoise Genillod-Villard |
Stefan Keller | Marcel Niggli |
Niklaus Oberholzer (éditeurs)

La réhabilitation dans la société du risque zéro

282 pages – 68 francs
Stämpfli Verlag, Bern
ISBN 978-3-7272-1973-3



Frank Urbaniok

Darwin schlägt Kant. Über die Schwächen der menschlichen Vernunft und ihre fatalen Folgen

480 pages – 35.90 francs
Orell Füssli Verlag, Zürich
ISBN 978-3-280-05722-3



Melanie Wegel (éditrice)

Übergangsmanagement aus dem Straf- und Massnahmenvollzug

179 pages – 59 francs
Stämpfli Verlag, Bern
ISBN 978-3-7272-3470-5

La naissance du papillon

L'association Chryzalid fête son 15^e anniversaire

Créée en 2005 sous le nom « Association des amis de la fraternité internationale des prisons » (AAFIP), l'association change de nom il y a 5 ans pour devenir Chryzalid, une dénomination qui reflète la transformation de la chrysalide en papillon, passant de son état de prisonnier à celui de personne réinsérée dans la société civile.

Jean-Pierre Schwaar



Jean-Pierre Schwaar est le responsable administratif et financier de l'association Chryzalid.

Association suisse aux origines chrétiennes, à but non lucratif, l'association Chryzalid a pour but de développer et promouvoir les projets de l'organisation Fraternité internationale des prisons (PFI) ainsi que d'autres organisations poursuivant le même but et permettre leurs réalisations sur le terrain sous forme de partenariat, coordination de projets, recherche de fonds et de tiers partenaires.

La PFI a été fondée par Charles W. Colson en 1976. Dans le cadre de l'affaire du Watergate, Charles W. Colson, l'un des conseillers du président Richard Nixon, a été condamné à 1 et 3 ans de prison pour conspiration et obstruction à la justice. Après 7 mois d'emprisonnement, il a été libéré pour des raisons familiales. En prison, il avait fait la promesse à ses codétenus de se souvenir des prisonniers. Il a tenu parole en créant la PFI qui compte, aujourd'hui, plus de 130 fraternités réparties dans 112 pays sur les 5 continents.

Sa mission est de :

- Soutenir les prisonniers, leurs familles, enfants, victimes dans le monde entier
- Favoriser l'accès à l'éducation et à la santé dans le milieu carcéral et son environnement
- Veiller au respect de la dignité des détenus

- Promouvoir la justice restaurative
- Prévenir la délinquance et la récidive par la formation

Projet « phare » au Rwanda

En 2020, l'association Chryzalid fête son 15^e anniversaire. 15 ans au cours desquels plus de 37 projets ont été mis en place pour près de 3,5 millions de francs et dans 30 pays. L'un des projets « phare » de ces dernières années est le « village de la réconciliation » au Rwanda.

Le génocide de 1994 avec plus 800 000 morts au Rwanda détient le triste record de « génocide le plus rapide de l'histoire ». Il a laissé le pays dans une désolation et une pauvreté sans précédent. Un grand nombre de Rwandais sont sans abri. Depuis 2005, la Fraternité des prisons du Rwanda gère six « villages de réconciliation » avec près de 600 maisons, qui abritent près de 3000 personnes de milieux religieux et socioculturels différents. En six ans, le niveau social et économique des habitants dans ces villages s'est considérablement amélioré.

Les bénéficiaires de ce projet sont les auteurs du génocide et les familles de leurs victimes. Dans l'esprit de la justice restaurative, ils ont tous choisi de s'engager à vivre dans la paix. Ils ont non seulement accepté



La raison d'être du projet au Rwanda est de recréer du lien entre des rescapés du génocide, des sortants de prison et des personnes dites vulnérables.

L'objectif du projet mené au Togo est d'offrir aux détenus des perspectives d'avenir. Photo : un ex-détenu dans son atelier de tissage de pagne traditionnel. Photos : © Chryzalid

de regarder l'avenir, mais de le faire ensemble, en tant que voisins et amis. Les habitants des villages récemment construits assurent leurs revenus en vendant les produits de leur travail au marché. C'est ensemble qu'ils prennent soin les uns des autres, cultivent et s'occupent du bétail.

Une expérience qui transforme les vies

Depuis 2011, Chryzalid a mis en place, sur une période de six ans, un programme de la réconciliation en partenariat avec la Fraternité des prisons du Rwanda et avec le soutien de la Direction du développement et de la coopération (DDC) au travers de la Fédération vaudoise de coopération (Fedevaco), de fondations et de privés pour répondre à un besoin de logements par la construction de maisons, points d'eau et infrastructures agricoles. Derrière cette aide matérielle, la raison d'être du projet était de recréer du lien entre les anciens génocidaires, les rescapés et les plus vulnérables. Les maisons sont en effet divisées à parts égales entre des rescapés du génocide, sortants de prison (donc ex-génocidaires) et personnes dites vulnérables. Bien avant de pouvoir habiter ces maisons, les « bénéficiaires » se sont engagés à vivre ensemble cette expérience qui transformera leur vie.

Appropriation du projet

Pour éviter la ghettoïsation de ces constructions, elles ont été intégrées dans les quartiers des villes de Kibungu et Karabondo. Aujourd'hui, 120 maisons ont été construites pour autant de familles, ce qui représente environ 800 adultes et enfants qui ont appris à vivre ensemble. Un autre enjeu majeur est l'appropriation du projet par les bénéficiaires. Toutes les familles participent à chacune des phases du projet depuis la construction des maisons, en passant par les travaux champêtres, la gestion d'une coopérative jusqu'à la répartition équitable des revenus générés entre les familles.

Projets actuellement en cours

Chaque projet mené par Chryzalid est unique et adapté à des besoins recensés



par la Fraternité des prisons locale. Actuellement, nous avons deux principaux projets en cours de réalisation. Le premier projet est mené au Togo depuis 2016, dans près de la moitié des centres de détention situés dans le pays. L'objectif ici est l'amélioration des conditions de détention qui sont extrêmement critiques, la mise en place d'ateliers d'apprentissage de nombreux métiers auxquels s'inscrivent les personnes détenues sur la base du volontariat, mais aussi le soutien post-détention. L'objectif est de réduire drastiquement la récidive à la sortie des personnes détenues et de leur offrir des perspectives d'avenir pour eux et leurs familles.

Le second projet « Onésime » est un centre de réinsertion dédié aux jeunes en situation de délinquance en Côte d'Ivoire lancé en 2018. Des mineurs en conflit avec

la loi, ainsi que des enfants de détenus défavorisés y sont accueillis. Le but est de favoriser leur réinsertion en les formant à l'agriculture et la pisciculture, mais aussi en leur prodiguant des cours de lecture, d'écriture, de civisme et en les accompagnant dans leur reconstruction de liens avec leurs familles.

Et demain

Ainsi, chaque projet mené par Chryzalid via les Fraternités des prisons de par le monde vise l'amélioration de la sûreté de nos sociétés et la favorisation du vivre ensemble par la réinsertion, l'éducation et le respect des droits humains pour toutes et tous. Une fois les projets achevés, les initiatives sont maintenues et/ou développées localement grâce à l'autonomisation préalablement anticipée par notre association.

« Avec ses 650 détenus en moyenne, Champ-Dollon accueille environ 10 % de tous les détenus en Suisse. En étant le plus innovant possible, je souhaite faire de cette prison un laboratoire de bonnes pratiques et une source d'inspiration pour l'ensemble du pays. »

Martin von Muralt, directeur de la prison de Champ-Dollon (Le Temps, 24 janvier 2020)

Impressum

Editeur : Office fédéral de la justice, Unité Exécution des peines et mesures, Ronald Gramigna (ronald.gramigna@bj.admin.ch)

Rédaction :

Folco Galli (folco.galli@bj.admin.ch), Nathalie Buthey (nathalie.buthey@bj.admin.ch), Christine Brand (brandschreibe@gmail.com)

Traduction : Raffaella Marra, Evelyne Carrel

Administration et logistique : Marie-Lys Erard (marie-lys.erard@bj.admin.ch)

Mise en page, impression et distribution : OFCL – Centre média de la Confédération, Berne

Commandes, questions et changements d'adresse sur papier :

Office fédéral de la justice, Unité Exécution des peines et mesures, CH-3003 Berne; +41 58 462 41 46, marie-lys.erard@bj.admin.ch

Version Internet : www.prison-info.ch

Copyright / Reproduction : © Office fédéral de la justice (Reproduction autorisée moyennant l'indication de la source et l'envoi d'un justificatif.)

Photo de couverture : cour de promenade au sein de l'établissement pénitentiaire de Cazis Tigne; Photo : Peter Schulthess (2019)



La bibliothèque de prison devrait être un lieu accueillant : c'est le cas aux Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO).

Photo : Peter Schulthess (2019)

#prison-info

Dernière page

Coup d'œil au-delà des frontières. Vue depuis une tour de surveillance de l'Estabelecimento Prisional da Carregueira. Située au nord de Lisbonne, cette prison dotée officiellement de 610 places est l'une des plus récentes mais aussi l'une des plus grandes du Portugal. Dans ces établissements souvent surpeuplés, des surveillants armés assurent la sécurité depuis des tours. En raison d'un manque de personnel, certaines de ces tours ne sont plus occupées que la nuit, voire ne le sont plus du tout. Selon le commentaire relatif aux règles pénitentiaires européennes, le personnel chargé de garder l'extérieur d'une prison devrait, s'il porte des armes à feu, avoir des directives claires sur les circonstances dans lesquelles il peut faire usage de ces armes, à savoir uniquement dans le cas où sa vie ou celle de toute autre personne est directement menacée. Photo : Peter Schulthess, 2017 pour « the portuguese prison photo project » (projet qui se poursuivra en 2021)

