



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

Nationale Kommission zur Verhütung von  
 Folter (NKVF)  
 Präsidentin  
 Frau Regula Mader  
 Schwanengasse 2  
 3003 Bern

Bern, 15. November 2021

10.12/hof

**Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2021): Stellungnahme der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD)**

Sehr geehrter Herr Präsident  
 Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. September 2021 räumen Sie der KKJPD die Gelegenheit ein, sich zum titelerwähnten Bericht zu äussern. Der Bericht der NKVF behandelt umfassend die relevanten Themen der gesundheitlichen Situation von inhaftierten Personen in Bezug auf die bestehende somatische und psychiatrische Versorgung in den Institutionen des Freiheitsentzugs. Der Vorstand der KKJPD bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nimmt die Gelegenheit gerne wahr.

**1. Allgemeine Bemerkungen:**

Wiederum liegt der Bericht der NKVF nur in einer deutschen Sprachversion vor. Auf Französisch ist nur eine kurze Zusammenfassung verfügbar. Die KKJPD hat sich gegenüber der NKVF schon wiederholt dafür ausgesprochen, dass es wichtig wäre, dass solche Berichte zumindest in Deutsch und Französisch und eigentlich auch auf Italienisch verfügbar sind. Beim vorliegenden Bericht wiegt dieser Umstand umso gravierender, als dass mit den Kantonen Waadt, Neuenburg, Jura und Wallis vier frankophone Kantone besucht wurden. Der Vorstand der KKJPD erwartet, dass dieser Bericht zeitgleich in den verschiedenen Landessprachen veröffentlicht wird und dass die NKVF bei ihren Berichten in Zukunft der Mehrsprachigkeit der Schweiz Rechnung trägt.

Ausserdem stellt sich für den Vorstand der KKJPD mit Blick auf die Aufgaben der Kommission, welche ihr gemäss dem Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter (SR 150.1) übertragen sind, die Frage nach der Rolle der NKVF. Nach Auffassung des Vorstands der KKJPD ist es nicht die Aufgabe der NKVF, für ganze Themenbereiche eigene Standards zu entwickeln. Dafür sind die Kantone, beziehungsweise die KKJPD in Zusammenarbeit mit dem SKJV zuständig. Die NKVF muss gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag die Einhaltung der Standards überprüfen und Empfehlungen abgeben, wo diese Standards fehlen, ungenügend sind oder nicht eingehalten werden. Dabei wäre ein vermehrter Einbezug des SKJV auch im Rahmen der Erstellung der Berichte begrüssenswert. Beim derzeitigen unkoordinierten Vorgehen besteht die Gefahr, dass durch die Arbeit der NKVF mehr Verwirrung als Klarheit geschaffen wird.

Die von der Kommission angestrebte schweizweite Harmonisierung der Gesundheitsversorgung ist eine wichtige Aufgabe des SKJV. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Stakeholdern des Justizvollzugs und denjenigen des Gesundheitswesens ist auch aus Sicht des Vorstands der KKJPD ein Ziel, welches unbedingt weiterverfolgt und intensiviert werden sollte. Es ist dabei zu beachten, dass sowohl der Freiheitsentzug wie auch das Gesundheitswesen in die Zuständigkeit der Kantone fallen und damit im Grundsatz auch die einzelnen Kantone dafür verantwortlich sind.

Der Vorstand der KKJPD stellt fest, dass der Bericht der NKVF stark auf Soft Law Quellen fokussiert. Bei den angerufenen Grundsätzen handelt es sich um nicht bindende völkerrechtliche Bestimmungen. Für die Kantone sind in erster Linie die nationalen und kantonalen Rechtsgrundlagen verbindlich. Zudem haben die Kantone und Anstalten vieles in Richtlinien und Merkblättern geregelt. Soft Law fliesst wo nötig und sinnvoll in diese Grundlagen mit ein und kann als Auslegungshilfe dienen. Die NKVF bringt beispielsweise auch vor, dass menschenrechtliche Standards in den Kantonen unterschiedlich umgesetzt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass, auch unterschiedliche Lösungen in einem föderalen Bundesstaat menschenrechtskonform sein können und somit nicht zwangsläufig zu einem Missstand führen.

Die NKVF scheint ihre Empfehlungen seit dem letzten Bericht vor zwei Jahren teilweise ohne ersichtlichen Grund verschärft zu haben. Es ist nicht verständlich, wieso die NKVF bei einem Verweis auf den letzten Bericht gleichzeitig die Formulierung ändert und damit den Massstab ihrer Empfehlung erhöht (z.B. Empfehlung in Ziff. 19 des Berichts).

Der Vorstand der KKJPD betont zudem, dass er die Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug in der Schweiz grundsätzlich als gut einschätzt. Die meisten inhaftierten Personen verlassen die Justizvollzugsanstalten erfahrungsgemäss in einem deutlich besseren Gesundheitszustand als bei ihrem Eintritt.

## 2. Zu den einzelnen Themenbereichen:

### a. Umsetzung der epidemienrechtlichen Vorgaben: Eintrittsabklärung, Information, Massnahmen

Was die Thematik der Eintrittsabklärung angeht, so weist der Vorstand der KKJPD darauf hin, dass der Handlungsbedarf erkannt ist und das SKJV bis Mitte des Jahres 2022 Informationen und Unterlagen zum fachgerecht durchgeführten Eintrittsgespräch und zur Eintrittsuntersuchung erstellen wird. Die Forderung nach systematischen Eintrittsuntersuchungen erscheint dem Vorstand der KKJPD zu pauschal und undifferenziert. Im Rahmen des SKJV-Vorhabens werden auch die von der NKVF formulierten Empfehlungen in Abgleich mit den Praxisbedürfnissen geprüft. Die Thematik ist zudem Gegenstand des KKJPD-Projektes zur Erarbeitung von Mindeststandards für die Untersuchungshaft, welches frühestens im Frühjahr 2022 verabschiedet werden sollte.

Bezüglich der Informationen zu übertragbaren Krankheiten evaluiert das SKJV derzeit, wie in den Institutionen ein effizienter und effektiver Zugang zu solchen verbessert werden könnte. Entsprechend den Rückmeldungen aus der Praxis stossen die im Bericht erwähnten Broschüren bei inhaftierten Personen im Allgemeinen bislang auf wenig Interesse. Alternativen sind daher zu prüfen und die Empfehlung der NKVF wird als nicht zielführend erachtet.

Was die Massnahmen zur Verhütung von übertragbaren Krankheiten anbelangt, so betont der Vorstand der KKJPD, dass die Kantone das Epidemien-gesetz (EpG) mit Blick auf die unterschiedlichen Verhältnisse bedarfsgerecht und somit in der Konsequenz unterschiedlich umsetzen können und sollen. Die entsprechende Empfehlung einer Harmonisierung wird daher nicht unterstützt. In Bezug auf die Forderung nach Abgabe von sterilem Injektionsmaterial ist zudem die Vollzugsrealität zu berücksichtigen, in welcher Betäubungsmittel nur noch selten intravenös konsumiert werden.

### b. Psychiatrische Grundversorgung: Modalitäten und Behandlung, Suizidprävention und Sicherheitsmassnahmen, Spezialabteilungen

Der Vorstand der KKJPD unterstützt das Anliegen, eine Verbesserung der psychiatrischen Versorgung für psychisch auffällige Inhaftierte herbeizuführen. Mit einem entsprechenden Mandat erarbeitete das SKJV das Handbuch «Psychiatrische Versorgung im Freiheitsentzug», die Publikation erfolgt – nach Entscheid der KKJPD-Herbstkonferenz – im Frühjahr 2022. Das Handbuch fokussiert

mitunter auf die im vorliegenden Bericht aufgeworfenen Themen wie bspw. Unterbringung, Versorgungszugang, Krisenintervention oder Disziplinarrecht. Wir weisen dabei darauf hin, dass die Forderung nach separaten Zellen für die Disziplinararreste und Sicherheitsmassnahmen a priori nicht unterstützt wird. Mit Blick auf die vergleichbaren Bedürfnisse an die Infrastruktur der Zellen ist kein Grund ersichtlich, welcher der Nutzung der (kostspieligen) Räume für beide Zwecke entgegensteht.

Die Notwendigkeit, dass es bei der psychiatrischen Versorgung eine verstärkte überkantonale und überkonkordatische Zusammenarbeit braucht, ist erkannt. Bei den Insassen, welche eine psychiatrische Versorgung benötigen, handelt es sich um eine anspruchsvolle Insassenpopulation bei gleichwohl kleinem Mengengerüst. Dabei ist der Justizvollzug bei gewissen Themen – zu nennen sind Fachkräftemangel, Knappheit gesicherter forensischer Klinikplätze und / oder fehlende Aufnahmepflicht der Kliniken – auf die verstärkte Kooperation mit den Gesundheitsbehörden angewiesen, um die Problematiken längerfristig zu lösen. Diesem Thema nimmt sich die Koordinationskonferenz Justizvollzug KoKJ seit Kurzem an und will die notwendige Sensibilität bei den entsprechenden Gremien schaffen. Die abschliessende Zuständigkeit bei diesen Fragen liegt jedoch in der Kompetenz der einzelnen Kantone.

Was die Aus- und Weiterbildungssituation anbelangt, so wird darauf verwiesen, dass der Umgang mit psychischen Erkrankungen sowie die Suizidprävention im SKJV sowohl Gegenstand der Grundausbildung als auch spezialisierter Weiterbildungsmodulen sind. Letztere können – wie von der NKVF empfohlen – selbstredend auch von den Mitarbeitenden im Gesundheitsbereich besucht werden.

#### **c. Inhaftierte Frauen: Bedürfnisse, somatische und psychiatrische Grundversorgung**

Das Anliegen der NKVF, eine strukturell bedingte Isolierung der Frauen in gemischten Einrichtungen zu vermeiden, wird vom Vorstand unterstützt. Im Einzelfall sollte jedoch geprüft werden, ob nicht eine Lockerung der Trennungsvorschriften zwischen den Haftarten zur Entschärfung der Problematik geeigneter wäre als die vorgeschlagene Aufweichung der Geschlechtertrennung.

#### **d. Umsetzung weiterer Empfehlungen: Organisation und Zugang der Gesundheitsversorgung**

Der Vorstand weist darauf hin, dass in der Regel die Polizei für die Gewährleistung der Sicherheit auf dem Transport wie auch für den Schutz des externen medizinischen Personals zuständig ist. Ein Transport erfolgt in der Regel stets mit einer Fesselung. Auf eine solche kann dann verzichtet werden, wenn dies aus medizinischer Sicht notwendig und in diesem Sinne ärztlich bestätigt ist.

#### **e. Umsetzung weiterer Empfehlungen: Organisation der Medikamentenabgabe**

Das SKJV erarbeitete in den vergangenen Monaten umfassende Unterlagen zum Thema der Medikation im Freiheitsentzug, welche demnächst publiziert werden. Nicht unterstützt wird die Empfehlung, wonach die Abgabe rezeptpflichtiger Medikamente nur durch medizinisches Fachpersonal erfolgen soll: Werden die Medikamente durch das Betreuungspersonal abgegeben, so untersteht dieses als Hilfsperson des Arztes ebenfalls dem Berufsgeheimnis nach Art. 321 StGB. Das Betreuungspersonal ist selbstredend vorgängig auf diese Schweigepflicht hinzuweisen.

#### **f. Umsetzung weiterer Empfehlungen: Kostentragung für medizinische Kosten**

Die KKJPD veranlasste in den vergangenen Jahren beim SKJV mehrere Abklärungen im Hinblick auf die Machbarkeit und Konsequenz einer Ausdehnung der Krankenversicherungspflicht auf inhaftierte Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz. Gestützt auf die Ergebnisse der Untersuchung ersuchte die KKJPD das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) im Sommer 2021, die gesetzlichen Grundlagen eines solchen Modelles zu schaffen.

Mit Blick auf das föderale System der Schweiz und die schweizweit unterschiedlich organisierten Gesundheitssystemen im Justizvollzug scheint eine schweizweite Harmonisierung der Kostenbeteiligung an den Gesundheitskosten derzeit schwierig umsetzbar. In den Deutschschweizer Konkordaten

finden gleichwohl Harmonisierungsbestrebungen statt, die eine über weite Strecken einheitlichen Regelung in der gesamten Deutschschweiz ab dem 1. Januar 2022 zur Folge haben werden.

Abschliessend bedanken wir uns noch einmal für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Fredy Fässler  
Präsident