

ZUSAMMENFASSUNG

Soziale Risiken waren in der Schweiz lange Zeit nicht ausreichend versichert. Ein Teil der Bevölkerung blieb von den Möglichkeiten und dem Ermessen der Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden abhängig. Anstaltseinweisungen stellten einen Ersatz für fehlende sozialstaatliche Hilfeleistungen dar, auf den die Kantone nicht verzichten wollten. Die Verfahren und die Behördenpraxis entwickelten sich in den vier untersuchten Kantonen Freiburg, Schwyz, Waadt und Zürich unterschiedlich. Für die Betroffenen bedeuteten Versorgungen aber stets einen massiven Eingriff in ihr Leben und in ihre persönlichen Rechte.

VERSORGUNGSVERFAHREN

Kantonale Erlasse regelten die Verfahren und legten die zuständigen Behörden für administrative Versorgungen fest. Zentral waren im Kanton Zürich die Vormundschaftsbehörden, im Kanton Schwyz der Regierungsrat und im Kanton Freiburg die Oberamtmänner, die den Bezirksbehörden vorstanden. In der Waadt waren interdisziplinäre Fachkommissionen zuständig. Die Aushandlungsprozesse in ihnen förderten eine kritische Debatte, wie es sie in keinem der anderen Kantone gab. Während sich in Freiburg die Macht beim Oberamtmann konzentrierte, charakterisierte die Gewaltenteilung zwischen untersuchender und entscheidender Instanz die Waadtländer Verfahren. In den Schwyzer und Zürcher Landgemeinden waren die zuständigen Behörden stark personalisiert und die Betroffenen oft von einzelnen Personen abhängig. In der Stadt Zürich hingegen waren mehrere Amtsvormunde tätig und deren Einfluss auf das Verfahren dementsprechend beschränkt.

Unterschiede gibt es weiter im Verhältnis zwischen zivil- und kantonrechtlichen Verfahren. In Zürich waren zivilrechtliche Versorgungen schon früh wichtig. Die Möglichkeit, diese mit kantonalen Verfahren zu kombinieren, eröffnete den Behörden grosse Handlungsspielräume. Auch in Schwyz wird deutlich, dass die idealtypische Unterscheidung in der juristischen Fachliteratur zwischen Fürsorge und Zwang aufgrund der Rechtsgrundlagen in der Praxis verwischte. In Freiburg hatten die kantonalen Gesetze die öffentliche Ordnung im Blick, während in der Waadt nach Versorgungsgründen ausdifferenzierte Erlasse existierten, die im Ge-

gensatz zu anderen Kantonen mehrmals revidiert wurden. Das zivilrechtliche Verfahren wurde erst 1981 mit der Einführung der Fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE), welche die kantonalen Versorgungsgesetze ersetzte, angepasst.

Gemeinsamkeiten der Verfahren zeigen sich zwischen Freiburg und Schwyz, wo die Autoritäten in eigener Kompetenz entschieden. Gesetze und Verfahren waren wenig formalisiert und es existierten keine oder nur rudimentäre Rechtsmittel. In der Waadt und in Zürich waren die Verfahren stärker reguliert und erforderten differenziertere Begründungen, was die Hürden für das behördliche Einschreiten erhöhte. In beiden Kantonen waren die Gutachten von Sachverständigen wichtig, insbesondere von Fachärzten der Psychiatrie.

Gemeinsam war allen vier Kantonen, dass die mangelhaften Garantien und die Unübersichtlichkeit der Verfahren die Rechtsunsicherheit der Betroffenen erhöhten und deren Persönlichkeitsrechte ungenügend schützten.

Ab den 1950er-Jahren forderten Juristen eine bessere Regelung der Rechtsmittelverfahren. Solche Reformen scheiterten indes, weil dafür im föderalen System kein klarer Adressat existierte. Zudem galten Versorgungen den Behörden und der Vormundschaftsdirektorenkonferenz lange Zeit als unverzichtbar. Verwaltungsgerichte wurden in der Schweiz spät, mit wenigen Ausnahmen erst ab den 1960er-Jahren geschaffen. Zum Abschluss kam die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Kantonen gar erst in den 1990er-Jahren. Zudem war der Einfluss des Bundesgerichts auf die kantonale Rechtsprechung beschränkt. Die Rechtmässigkeit der Versorgungen wurde somit nie grundsätzlich infrage gestellt.

BEHÖRDENPRAXIS UND ENTSCHEIDUNGSPROZESSE

Die Versorgungspraxis der Kantone war nicht nur von den Gesetzen und Verfahren geprägt, sondern auch von der Organisation und dem Professionalisierungsgrad der Behörden sowie dem sozialräumlichen Kontext. Je kleiner die Gemeinden, desto eher agierten ihre Behörden eigenmächtig. Und je rudimentärer die Gesetze ausgestaltet waren, umso stärker dominierte obrigkeitliches Handeln mit Rückgriff auf herkömmliche armenpolitische Instrumente die Verfahren. In Freiburg nutzten die zuständigen Oberamtänner ihre weitreichenden Entscheidungsbefugnisse. In den ländlichen Zürcher und Schwyzer Gemeinden war das Fürsorge- und Vormundschaftswesen Milizbehörden anvertraut, die ebenfalls kaum beaufsichtigt wurden und nach eigenem Gutdünken handelten. Wenige Personen

besetzten wichtige Ämter in Personalunion oft über lange Zeit und besaßen grossen Einfluss. In der Stadt Zürich bestanden indessen schon früh professionalisierte Strukturen mit juristisch ausgebildeten Verwaltungsbeamten, was jedoch noch keine sachlichen Aushandlungen garantierte. Diese erlangten nur in der Waadt dank der Interdisziplinarität grösseres Gewicht.

Ob und warum jemand versorgt wurde, hing nicht von einzelnen Elementen der kantonalen Dispositive ab, sondern von deren Zusammenspiel. Unterschiede zeigen sich dabei nicht zwischen den Sprachregionen oder aufgrund konfessioneller Mehrheitsverhältnisse, sondern ergeben sich aus den sozioökonomischen und rechtsstaatlichen Entwicklungen in den Kantonen. In den ländlichen sowie struktur- und finanzschwachen Kantonen Freiburg und Schwyz waren ökonomische Motive zentral. Die Versorgungen hatten einen armenpolizeilichen, repressiv-strafenden Charakter. Erzieherische Erwägungen oder therapeutische Angebote kamen, anders als in der Waadt und in Zürich, kaum zum Tragen. Diese industriellen und stärker urbanisierten Kantone mit einer universitär verankerten Psychiatrie zeichneten sich früh durch eine medikalisierende Praxis aus, in der vermehrt die ambulante Behandlung der Versorgung vorgezogen wurde. Diese Prophylaxe stellte für die Betroffenen zwar einen weniger stark eingreifenden, jedoch weiterhin stigmatisierenden Zugriff dar. Sie führte zudem zu einer permanenten Überwachung durch staatliche und private Institutionen.

Die Komplexität der Versorgungsdispositive bedeutete systematische Unsicherheit für die Betroffenen. Es war im Einzelfall unberechenbar, wer ins Visier der Behörden geriet. Dennoch gibt es Faktoren, die das Risiko, versorgt zu werden, in allen Kantonen erhöhten; die Zugehörigkeit zu einkommensschwachen Schichten oder prekäre familiäre Verhältnisse, bei Männern fehlende oder unregelmässige Lohnarbeit und Alkoholkonsum. Alleinstehende, insbesondere junge Frauen galten als Gefahr für die sittliche Ordnung. Verheiratete Frauen wurden teilweise auch für das Fehlverhalten ihrer Ehemänner bestraft. Die Behörden massen die Betroffenen daran, ob sie ihren Platz in der gesellschaftlichen Ordnung akzeptierten. Erst seit Anfang der 1970er-Jahre waren Versorgungen, die sich auf bürgerliche Moral und Sittlichkeit bezogen, rückläufig und fanden strukturelle Armutsgründe Eingang in die Diskussion. In der Deutschschweiz gewannen zivilrechtliche Versorgungen, die mehr auf das persönliche Wohlergehen als die öffentliche Ordnung ausgerichtet waren, früher an Bedeutung als in der Westschweiz.

AUFSICHT ÜBER DIE BEHÖRDLICHE VERSORGUNGSPRAXIS

Kantonale Varianz zeigt sich auch bei den Rechtsmittel- und Aufsichtsinstanzen. In Freiburg fehlte bis zur Schaffung des Verwaltungsgerichts 1979 eine unabhängige Aufsicht. Die Oberamtmänner genossen bei den Kantonsbehörden bedingungsloses Vertrauen. Auch in Schwyz korrigierte der Regierungsrat die Entscheide untergeordneter Instanzen kaum. Die Kommissionen in der Waadt begrenzten zwar die Verfügungsgewalt, waren aber ebenfalls nicht unabhängig von der Exekutive. In Zürich war die Justizdirektion Rechtsmittel- und Aufsichtsinstanz. Richtungsweisend war die Schaffung des Verwaltungsgerichts 1960. Es definierte das kantonale Versorgungsgesetz als Recht der öffentlichen Ordnung und nicht der Fürsorge und hinterfragte, ob neben den zivilrechtlichen Massnahmen Platz für kantonale rechtliche Versorgungen bleibe. Letztere gingen in der Folge zurück. Diese Praxis antizipierte die gesamtschweizerische Entwicklung, die 1981 zur Einführung der FFE führte.

Trotz variierender Aufsichtspraxis war es in allen Kantonen schwierig, gegen eine Versorgung anzukämpfen. Rechtsmittelbelehrungen fehlten oder waren rudimentär. Auch die kurzen Fristen und die rechtlichen und sprachlichen Spezialkenntnisse, die für die schriftliche Eingabe nötig waren, erschwerten die Ergreifung eines Rechtsmittels. Wehrten sich die Betroffenen, war dies für die Behörden zudem oft ein weiterer Beweis, dass Massnahmen nötig seien. Da dieselben Behörden häufig auch die Aufsicht über die Anstalten ausübten, hatten sie ein Interesse daran, Klagen keine Beachtung zu schenken. Insgesamt herrschte ein grosses Machtgefälle und den Betroffenen mangelte es an Informationen. Sie erhielten oftmals weder Akteneinsicht noch konnten sie Ergänzungen zu den Behördenaussagen vornehmen. Die Betroffenen hatten kaum Einfluss auf die für sie unberechenbaren Verfahren. Zwar pochten sie dezidiert auf ihre Persönlichkeitsrechte. Diese blieben aber umstritten, was Ausdruck der mangelnden gesellschaftlichen Solidarität in der schweizerischen Nachkriegsgesellschaft war.

RÉSUMÉ

La couverture des risques sociaux a longtemps été insuffisante en Suisse, laissant une partie de la population sujette au pouvoir discrétionnaire des autorités d'assistance et de tutelle et aux moyens d'action dont celles-ci disposaient. Le placement en établissement était un expédient à l'absence de prestations sociales publiques dont les cantons ne voulaient pas se passer. Si les procédures et la pratique des autorités ont évolué de manière différente dans les quatre cantons étudiés – Fribourg, Schwyz, Vaud et Zurich –, l'internement constituait toujours pour les personnes concernées une ingérence considérable dans leur vie et une atteinte majeure à leurs droits.

PROCÉDURES D'INTERNEMENT ADMINISTRATIF

Les procédures d'internement et les autorités compétentes étaient définies dans des lois cantonales. Dans le canton de Zurich, les autorités de tutelle jouaient un rôle central. Dans le canton de Schwyz, la compétence d'ordonner les internements administratifs était du ressort du Conseil d'État et à Fribourg de celui des préfets au niveau de leur district. Dans le canton de Vaud enfin, ce sont des commissions spécialisées interdisciplinaires qui étaient compétentes. Les processus de négociation au sein de ces commissions favorisaient un débat critique qu'on ne retrouve dans aucun des autres cantons étudiés. Alors qu'à Fribourg le pouvoir était concentré entre les mains des préfets, la procédure vaudoise se distinguait par une séparation des pouvoirs entre les autorités d'enquête et les instances décisionnelles. Dans les communes rurales schwyzoises et zurichoises, la personnification marquée des autorités faisait que les personnes concernées dépendaient bien souvent de la décision d'un seul individu. La ville de Zurich comptait en revanche plusieurs tuteurs, dont l'influence sur la procédure était ainsi réduite.

Des différences sont aussi notables dans la relation entre procédures fondées sur le Code civil et celles fondées sur le droit cantonal. Les internements en application du Code civil ont très vite revêtu une grande importance à Zurich. La possibilité de les combiner avec les autres dispositions cantonales offrait une marge de manœuvre considérable aux autorités. L'exemple de Schwyz montre lui aussi que la distinction théorique que faisait la doctrine entre assistance et coercition s'estompait dans la pratique.

Dans le canton de Fribourg, les lois utilisées avaient pour but premier le maintien de l'ordre public, tandis que dans le canton de Vaud il existait des bases légales différenciées en fonction des motifs d'internement. À la différence d'autres cantons, Vaud a révisé et adapté à plusieurs reprises sa législation. La procédure fondée sur le Code civil n'a quant à elle été adaptée qu'en 1981, avec l'adoption des dispositions relatives à la privation de liberté à des fins d'assistance (PLAFA), qui ont remplacé les lois cantonales sur l'internement.

Les procédures fribourgeoise et schwyzoise avaient ceci en commun que les autorités prenaient leurs décisions de manière discrétionnaire. Les lois et les procédures étaient peu formalisées et ne prévoyaient pas de voies de droit, ou seulement des possibilités très rudimentaires de recours. Dans les cantons de Vaud et de Zurich en revanche, les procédures, davantage réglementées, exigeaient une motivation spécifique, ce qui renforçait les garde-fous encadrant l'intervention de l'État. Les autorités de ces deux cantons accordaient une grande importance aux expertises, notamment de psychiatres.

De manière générale, dans les quatre cantons étudiés, l'insuffisance des garanties et l'opacité des procédures accroissaient l'insécurité juridique des personnes concernées, dont les droits de la personnalité n'étaient pas suffisamment protégés.

À partir des années 1950, des juristes ont commencé à réclamer une meilleure réglementation des voies de droit. Les réformes en ce sens ont cependant échoué, faute d'un destinataire clair pour ce type de revendications dans un système fédéraliste. En outre, les autorités cantonales, de même que la Conférence des autorités cantonales de tutelle, ont longtemps considéré l'internement comme un outil indispensable. Hormis quelques rares exceptions, les cantons ne se sont dotés que tardivement – à partir des années 1960 seulement – de tribunaux administratifs et seulement au cours des années 1990 d'une véritable juridiction administrative. Auparavant, le Tribunal fédéral n'exerçait qu'une influence limitée sur la jurisprudence cantonale. La légalité des internements n'a donc jamais été fondamentalement questionnée.

PRATIQUE DES AUTORITÉS ET PROCESSUS DÉCISIONNELS

La pratique des cantons en matière d'internements ne dépendait pas uniquement de leur cadre légal et de leurs procédures respectives, mais aussi de l'organisation et du degré de professionnalisation de leurs auto-

rités autant que du contexte social et géographique. Plus les communes étaient petites, plus leurs autorités agissaient de manière autonome. De même, plus les textes de loi étaient élémentaires, plus les procédures se caractérisaient par l'intervention discrétionnaire des autorités et le recours aux outils usuels de la politique de lutte contre la pauvreté. Dans le canton de Fribourg, les préfets faisaient ainsi usage de toute la latitude que leur offrait leur vaste pouvoir décisionnel. Dans les communes rurales de Zurich et de Schwyz, l'assistance publique et les affaires de tutelle étaient confiées à des autorités de milice. Or celles-ci n'étaient guère surveillées et agissaient selon leur bon vouloir. Un nombre restreint de personnes cumulaient plusieurs fonctions importantes, souvent sur de longues périodes, ce qui leur conférait un pouvoir considérable. La ville de Zurich, à l'inverse, a très tôt mis en place des structures professionnelles, composées d'agents administratifs dotés d'une formation juridique, ce qui n'était toutefois pas encore le gage d'une procédure équitable. Seul le canton de Vaud et son modèle interdisciplinaire semblaient garantir une plus grande objectivation des procédures.

Il apparaît que les raisons et la décision d'interner une personne ne dépendaient pas des éléments du dispositif cantonal pris individuellement, mais bien de leur conjonction. Les différences entre les cantons étaient alors moins le fait des réalités linguistiques ou confessionnelles, mais tenaient plutôt à l'évolution socio-économique de chaque région et à la manière dont les structures de l'État s'y étaient développées. À Fribourg et à Schwyz, deux cantons ruraux financièrement et structurellement faibles, les motifs économiques jouaient un rôle déterminant. Les internements relevaient de la police des pauvres et avaient une fonction répressive, de punition. Des considérations éducatives ou thérapeutiques n'entraient guère en ligne de compte. À l'inverse, les cantons de Vaud et de Zurich, deux cantons industrialisés et plus urbanisés, où la psychiatrie était solidement ancrée au niveau universitaire, développèrent très tôt une pratique à vocation médicale, privilégiant une prise en charge ambulatoire à un internement. Même si cette prophylaxie constituait une intervention moins incisive dans la vie des personnes concernées, elle n'en restait pas moins fortement stigmatisante et impliquait une surveillance permanente par des institutions publiques et privées.

La complexité des dispositifs d'internement était source d'insécurité systématique pour les personnes concernées. Impossible de prédire en effet qui allait être dans le viseur des autorités. Il existait néanmoins

une série de facteurs qui accroissaient, dans tous les cantons, le risque de faire l'objet d'un internement: appartenance aux couches sociales défavorisées ou situation familiale précaire; pour les hommes, chômage ou travail irrégulier et consommation d'alcool. Les femmes seules, en particulier si elles étaient jeunes, pouvaient être perçues comme une menace pour l'ordre moral. Il arrivait aussi que des femmes mariées soient punies pour la déviance de leur mari. L'acceptation, par les personnes concernées, de leur place dans l'ordre social établi constituait un critère de jugement des autorités. Ce n'est qu'à partir du début des années 1970 que le nombre des internements motivés par la morale bourgeoise a diminué et que les motifs structurels de la pauvreté ont commencé à être pris en compte. À ce titre, les internements fondés sur le Code civil, qui visaient davantage le bien-être individuel que l'ordre public, se sont imposés plus rapidement en Suisse alémanique qu'en Suisse romande.

SURVEILLANCE DE LA PRATIQUE DES AUTORITÉS

On observe aussi des différences entre les cantons en ce qui concerne les autorités de recours et de surveillance. À Fribourg, une surveillance indépendante a fait défaut jusqu'à la création du tribunal administratif en 1979, tandis que les préfets jouissaient de la confiance inconditionnelle des autorités cantonales. À Schwyz non plus, le Conseil d'État ne révisait guère les décisions des instances inférieures. Dans le canton de Vaud, l'existence de commissions spécialisées limitait certes la portée du pouvoir décisionnel mais celles-ci n'étaient pas pour autant indépendantes de l'exécutif. À Zurich, la direction de la justice (*Justizdirektion*) avait une double fonction d'instance de recours et d'autorité de surveillance. La création du tribunal administratif en 1960 a marqué une étape déterminante puisque ses juges ont conclu que la loi cantonale sur l'internement s'appliquait en matière d'ordre public mais pas d'assistance. Ils ont alors questionné la persistance d'internements sur la base du droit cantonal compte tenu des mesures déjà prévues dans le Code civil. Cette jurisprudence, qui a marqué le déclin des internements cantonaux, a anticipé l'évolution à l'échelle nationale qui a abouti à l'instauration, en 1981, de la privation de liberté à des fins d'assistance.

Nonobstant les différences de pratique en matière de surveillance, il était difficile dans tous les cantons de s'opposer à un internement. Les possibilités de recours étaient généralement inexistantes ou très limitées. La brièveté des délais et les connaissances spécifiques tant de la langue

que du droit nécessaires pour la rédaction de la requête compliquaient le dépôt d'un recours. Qui plus est, si les personnes concernées contestaient leur internement, les autorités y voyaient bien souvent une preuve supplémentaire de la nécessité de la mesure. Vu que les mêmes autorités exerçaient aussi dans bien des cas la surveillance des établissements, elles avaient tout intérêt à ignorer les plaintes. L'inégalité des rapports de pouvoir était généralisée et les personnes concernées ne disposaient pas d'informations suffisantes. Elles n'avaient généralement pas accès à leur dossier et ne pouvaient pas apporter un complément aux déclarations des autorités. En définitive, elles n'avaient guère de prise sur une procédure dont le déroulement restait pour elles imprévisible. Même si elles les revendiquaient avec détermination, leurs droits individuels restaient contestés, preuve s'il en est du faible degré de solidarité dans la société suisse de l'après-guerre.

RIASSUNTO

Per molto tempo in Svizzera è mancata una sufficiente protezione dai rischi sociali. Una parte della popolazione dipendeva dall'intervento e dalla valutazione delle autorità tutorie o di assistenza. L'internamento in un istituto rappresentava un surrogato dell'assistenza sociale dello Stato; surrogato al quale i Cantoni non intendevano rinunciare. Anche se nei quattro Cantoni analizzati (Friburgo, Svitto, Vaud e Zurigo) le procedure e le prassi delle autorità si sono sviluppate in modo divergente, l'internamento costituiva in ogni caso una forte ingerenza nella vita e nei diritti personali delle persone internate.

PROCEDURE D'INTERNAMENTO

Gli atti normativi cantonali disciplinavano le procedure e definivano le autorità responsabili dell'internamento amministrativo. Nel Cantone di Zurigo svolgevano un ruolo determinante le autorità tutorie, nel Cantone di Svitto il Consiglio di Stato e nel Cantone di Friburgo i prefetti, capi delle autorità distrettuali. Nel Cantone di Vaud erano invece competenti specifiche commissioni interdisciplinari, le cui discussioni implicavano un dibattito critico senza equivalenti negli altri Cantoni. Mentre nel Cantone di Friburgo il potere si concentrava nelle mani del prefetto, la procedura vodese era caratterizzata dalla separazione dei poteri tra autorità inquirente e autorità decisionale. Nei comuni rurali svittesi e zurighesi le autorità competenti erano fortemente personalizzate e la decisione sull'internamento dipendeva spesso dal giudizio di un singolo incaricato della questione.

Nella città di Zurigo erano invece attivi svariati tutori, il che limitava il loro influsso sulla procedura. Sussistono inoltre differenze in relazione alle procedure fondate sul Codice civile e a quelle basate sul diritto cantonale. Nel Cantone di Zurigo gli internamenti di diritto civile svolsero un ruolo importante sin dall'inizio. La possibilità di combinarli con procedure cantonali apriva alle autorità un ampio margine di manovra. L'esempio del Cantone di Svitto mostra come la suddivisione teorica tra assistenza e coercizione stabilita dalla letteratura giuridica specializzata non avesse chiari riscontri nella realtà, vale a dire sul piano procedurale. Nel Cantone di Friburgo le leggi cantonali miravano a garantire l'ordine pubblico, mentre nel Cantone di Vaud esistevano diversi atti normativi a seconda dei motivi

dell'internamento; atti che – altra specificità – furono più volte oggetto di revisione. La procedura fondata sul Codice civile fu adeguata soltanto nel 1981 con l'introduzione della privazione della libertà a scopo d'assistenza, che sostituì le leggi cantonali sull'internamento.

Tra i Cantoni di Friburgo e Svitto, nei quali le autorità decidevano autonomamente, c'erano alcune analogie. Le leggi e le procedure erano scarsamente formalizzate e le possibilità di ricorso erano limitate o del tutto assenti. Nei Cantoni di Vaud e Zurigo le procedure erano regolamentate in misura maggiore e, poiché erano richieste motivazioni più approfondite, l'intervento delle autorità era maggiormente delimitato. In entrambi i Cantoni giocavano un ruolo importante le perizie di specialisti, in particolari di psichiatri.

In tutti e quattro i Cantoni le garanzie lacunose e le procedure poco chiare aumentavano l'incertezza giuridica delle persone internate e proteggevano in modo insufficiente i loro diritti della personalità.

Dagli anni Cinquanta alcuni giuristi chiesero un disciplinamento migliore delle procedure di ricorso. Tuttavia, questi tentativi di riforma fallirono a causa della mancanza di un destinatario univoco per tale genere di rivendicazioni in un sistema federalista. Inoltre, per molto tempo le autorità e la Conferenza delle autorità cantonali di tutela consideravano l'internamento una misura indispensabile. In Svizzera i tribunali amministrativi furono istituiti relativamente tardi – soltanto a partire dagli anni Sessanta –, salvo poche eccezioni; l'introduzione della giurisdizione amministrativa nei Cantoni si concluse soltanto negli anni Novanta. Inoltre, l'influsso del tribunale federale sulla giurisdizione cantonale era limitato. Ne conseguì che la legalità dell'internamento non fu mai messa in questione in modo sostanziale.

PRASSI DELLE AUTORITÀ E PROCESSI DECISIONALI

Oltre che dalle leggi e dalle procedure, la prassi dei Cantoni in materia di internamenti era influenzata anche dall'organizzazione e dal grado di professionalizzazione delle autorità nonché dal contesto sociale e geografico. Quanto più piccolo era il comune, tanto più autonomo era il modo di agire delle autorità preposte. E quanto più rudimentali erano le leggi, tanto più le procedure erano caratterizzate da un intervento discrezionale delle autorità competenti e dal ricorso ai tradizionali strumenti della politica di assistenza e di lotta contro la povertà. Nel Cantone di Friburgo i prefetti sfruttavano i loro ampi poteri decisionali. Nei comuni rurali zurighesi e svittesi i settori dell'assistenza e della tutela erano di competenza di auto-

rità di milizia che, in prevalenza, non erano controllate e agivano secondo il proprio arbitrio. Un numero ristretto di persone occupava funzioni importanti, spesso per un lungo periodo, ed era molto influente. Nella città di Zurigo furono invece istituite relativamente presto strutture professionali con personale amministrativo in possesso di una formazione giuridica, il che, tuttavia, non bastava a garantire una procedura oggettiva. Soltanto nel Cantone di Vaud, grazie al suo modello fondato sull'interdisciplinarietà del gremio decisionale, si raggiunse un grado maggior di oggettività.

Non erano singole norme cantonali, bensì la loro interazione a decidere se e per quali motivi una persona veniva internata. Le differenze non erano dovute alle diverse regioni linguistiche o alle confessioni religiose maggioritarie, bensì agli sviluppi socioeconomici e dello Stato di diritto nei Cantoni. In quelli rurali di Friburgo e Svitto, strutturalmente e finanziariamente deboli, erano determinanti i motivi economici. L'internamento era un provvedimento di polizia di carattere repressivo e punitivo rivolto contro i poveri. Non venivano pressoché presi in considerazione criteri educativi né offerte terapeutiche. I Cantoni di Vaud e Zurigo, industrializzati e più urbani, con una psichiatria universitaria affermata, si distinsero invece relativamente presto per una prassi fondata su parametri medici che prediligeva il trattamento ambulatoriale rispetto all'internamento. Tuttavia, seppur meno incisiva, tale misura preventiva era in ogni caso all'origine di una stigmatizzazione degli interessati e implicava la loro sorveglianza permanente da parte di istituzioni statali e private.

La complessità delle norme sull'internamento comportava l'incertezza sistematica per le persone interessate. Non era infatti prevedibile chi sarebbe entrato nel mirino delle autorità. Ciononostante, i fattori che in tutti i Cantoni aumentavano il rischio di subire un internamento erano: l'appartenenza a ceti non abbienti o condizioni familiari precarie; per gli uomini la disoccupazione o il lavoro sporadico e il consumo di alcolici; le donne sole, in particolare se giovani, erano considerate un pericolo per l'ordine morale, mentre le donne sposate venivano a volte punite anche per il comportamento dei loro mariti. Il giudizio delle autorità dipendeva dal fatto che le persone interessate accettassero o meno il loro posto nella società. Solo dagli inizi degli anni Settanta diminuirono gli internamenti basati sulla morale borghese e si cominciarono a discutere i motivi strutturali della povertà. Nella Svizzera tedesca gli internamenti fondati sul Codice civile, attenti più alla tutela e al benessere degli individui che all'ordine pubblico, si imposero più rapidamente rispetto alla Svizzera romanda.

VIGILANZA SULLA PRASSI D'INTERNAMENTO DELLE AUTORITÀ

Vi sono divergenze tra i Cantoni anche in riferimento alle autorità di ricorso e di vigilanza. Prima dell'istituzione, nel 1979, del tribunale amministrativo, nel Cantone di Friburgo mancava una vigilanza indipendente e i prefetti potevano contare sulla fiducia incondizionata delle autorità cantonali. Pure nel Cantone di Svitto il Consiglio di Stato non rettificava quasi mai le decisioni delle autorità subordinate. Anche se ne limitavano il potere decisionale, nemmeno le commissioni del Cantone di Vaud erano indipendenti dal potere esecutivo. Nel Cantone di Zurigo l'autorità di ricorso e di vigilanza era la Direzione della giustizia. Determinante fu l'istituzione del tribunale amministrativo nel 1960, che definì la legge cantonale sull'internamento applicabile in materia di ordine pubblico ma non di assistenza e, considerate le misure già previste dal Codice civile, mise in dubbio la legittimità della persistenza degli internamenti fondati sul diritto cantonale.

Tale giurisprudenza segnò il declino di questi ultimi e anticipò l'evoluzione su scala nazionale, che nel 1981 portò all'introduzione della privazione della libertà a scopo d'assistenza. A prescindere dalle diverse prassi di vigilanza, in tutti i Cantoni era difficile opporsi a un internamento. Gli interessati non venivano informati delle possibilità di ricorso, o lo erano soltanto in modo approssimativo. Anche i brevi termini imposti e le conoscenze giuridiche e linguistiche necessarie per inoltrare una richiesta scritta rendevano il ricorso più difficile. Il fatto che le persone interessate si difendessero, era considerato dalle autorità un'ulteriore prova della necessità di adottare provvedimenti. Poiché spesso esercitavano anche la sorveglianza sugli istituti, le autorità di ricorso non avevano interesse a esaminare attentamente tali richieste. Nel complesso regnava una grande disparità a causa dei rapporti di potere asimmetrici e alle persone interessate mancavano le informazioni necessarie. Spesso non ottenevano accesso agli atti né potevano aggiungere osservazioni alle affermazioni delle autorità. Non avevano pressoché alcun influsso su procedure per loro imprevedibili. Anche se li rivendicavano con determinazione, i loro diritti della personalità restavano controversi, a testimonianza della mancanza di solidarietà nella società svizzera del secondo dopoguerra.

SUMMARY

Insurance against social risks was for many years inadequate in Switzerland. A portion of the population was dependent on the capabilities and the discretion of the public welfare and guardianship authorities. Administrative detention served as a substitute for assistance by the welfare state, and was an instrument that the cantons did not wish to give up. The procedures and policies adopted by the authorities evolved differently in the four cantons considered in this volume. For the individuals concerned, however, administrative detention consistently meant a major intrusion into their lives and personal rights.

ADMINISTRATIVE DETENTION PROCEDURES

Procedures were governed by cantonal law, which also specified the authorities having competency to issue administrative detention orders. In the canton of Zurich the leading role was assigned to the guardianship authorities; in the canton of Schwyz to the Government Council; and in the canton of Fribourg to the prefects who presided over the district authorities. In the canton of Vaud, responsibility lay with a special interdisciplinary commission. The deliberation process required critical debate, such as was not the case in any other canton. In Fribourg, decision-making power was concentrated in the hands of the prefects. The canton of Vaud divided powers between the investigative and the decision-making authorities. In the rural municipalities of cantons Schwyz and Zurich, the competent authorities were highly personalised, so that the fate of individuals subject to administrative detention often depended on a single official. In the city of Zurich, in contrast, the number of public guardianship officials was larger, and their individual influence on the procedures was proportionately diminished.

Further differences are found in the relationship between procedures based on cantonal law and those governed by the Swiss Civil Code. In Zurich, detention measures under the Civil Code played an important role early on. The possibility of combining them with cantonal proceedings provided the authorities with wide room for manoeuvre. In Schwyz, it is also evident that the theoretical distinction between welfare measures and coercive measures, as found in the law and discussed in the legal litera-

ture, was blurred in actual practice. In Fribourg, the primary focus of the cantonal laws was maintaining public order, while in the canton of Vaud distinctions based on the reasons for detention gave rise to various specific laws which, unlike in other cantons, were revised a number of times. The procedure under the Civil Code was amended only in 1981 with the introduction of involuntary commitment, which replaced the cantonal detention laws.

The procedures used in Fribourg and Schwyz were similar, in that the competent authorities had full decision-making powers. The laws and procedures were barely formalised and there were no, or only minimal, possibilities for appeal. The procedural rules in the cantons of Vaud and Zurich were stricter and required a detailed statement of the grounds for detention, which raised the barriers to intervention by the authorities. In both cantons, importance was attached to expert opinion, in particular that of licensed psychiatrists.

A feature common to all four cantons was that the absence of legal guarantees and difficulties in comprehending procedures increased the legal insecurity of the detainees and provided them with insufficient protection of their personal rights.

Beginning in the 1950s, lawyers began to demand better regulation of the appeal procedures. Such reform attempts failed, however, because under the federal system there was no responsible authority to whom calls for change could be addressed. In addition, administrative detention was long viewed by local authorities and the Conference of Guardianship Authority Directors as an indispensable measure. Administrative courts were established in Switzerland only quite late – with few exceptions, not before the 1960s. Cantonal administrative courts were not completely in place until the 1990s. Moreover, the influence of the Federal Supreme Court on the cantonal courts was limited in this area. The legality of administrative detention was thus never fundamentally challenged.

ADMINISTRATIVE POLICIES AND DECISION-MAKING PROCEDURES

Detention policies in the cantons were not only influenced by the applicable laws and procedural rules, but also by the organisation of the local administration, and the degree to which the authorities were staffed by professionals. The social context also played an important role. The smaller the local municipality, the more power officials had to act at their

own discretion. And the more rudimentary the applicable laws were, the more procedures tended to be dominated by an authoritarian approach that relied on traditional policies for dealing with the poor. In Fribourg, the responsible local prefects made full use of their extensive decision-making powers. In the rural municipalities of the cantons of Zurich and Schwyz, the welfare and guardianship system was in the hands of lay officials. They were rarely subject to oversight and could largely act as they saw fit. The most important local government officials often held multiple positions simultaneously and wielded great influence. In contrast, the local administration in the city of Zurich had been professionalised early on and staffed by trained administrative officers. This, however, was not always a guarantee that deliberations would be conducted objectively. Only in the canton of Vaud did the objectivity of deliberations play a relatively significant role, due to the interdisciplinarity of the decision-making process.

The decision as to whether and for what reason a person was to be placed in detention depended not on individual elements of cantonal procedures, but on the interplay between them. No distinguishable differences have been found between the different language regions; nor were such differences attributable to the majority position of members of one religious group or another. However, socio-economic changes and the evolution of laws and legal procedures were decisive at the cantonal level. In the rural, structurally and financially weaker cantons of Fribourg and Schwyz, economic considerations played a central role. There, administrative detention tended to be used in a manner similar to police measures for dealing with the poor, and was of a repressive-penal nature, while rehabilitation considerations or therapeutic possibilities were of little account. The situation was different in the cantons of Vaud and Zurich. In those industrialised and highly urbanised cantons with university-based psychiatric treatment facilities, the process of medicalisation gave preference to out-patient treatment over institutionalisation. While such prophylactic measures were less intrusive for the individuals concerned, they nevertheless continued to have a stigmatising effect, and they also entailed permanent surveillance by public and private institutions.

The complexity of administrative detention procedures gave rise to systemic insecurity among those against whom they were directed. For the individual, it was impossible to predict who would come into the sights of the authorities. Nevertheless, across all cantons, there were a number of factors that increased the risk of being committed to administrative de-

tention. These included being a member of the low-income strata of society, unstable family circumstances and, for men, unemployment or irregular wage labour and alcohol consumption. Single women, especially when young, were considered a threat to public morality. Married women were in some cases also punished for the misconduct of their husbands. The authorities judged the individuals concerned based on their presumed willingness to accept their designated place in the social order. It was only in the early 1970s that the number of administrative detention orders based on considerations of public morality began to decline and that the structural reasons for poverty became a subject of discussion. In the German-speaking cantons, detention under the provisions of the Civil Code – which focused more on the personal well-being of the individuals concerned than on public order – began to take on greater importance earlier than in the French-speaking cantons.

OVERSIGHT OF ADMINISTRATIVE DETENTION POLICIES

Cantonal differences are discernible also with regard to the authorities responsible for appeals and oversight. In Fribourg, prior to the establishment of an administrative court in 1979, there was no independent oversight authority. Prefects were trusted unconditionally by the cantonal authorities. In Schwyz, similarly, only rarely did the Government Council revise the decisions of lower authorities. Although the commissions in Vaud constrained the discretionary powers of the authorities, these commissions were themselves not entirely independent of the executive branch. In Zurich, the Office of Justice was responsible for the appeals process and for oversight. The establishment of an administrative court in 1960 was a ground-breaking development. It defined cantonal administrative detention law as belonging to the domain of public order and not to that of welfare assistance. It also questioned the need for provisions on administrative detention in cantonal law in addition to the measures provided for under the Civil Code. This led to a decline in the number of administrative detention orders issued. This policy paved the way for the changes introduced throughout Switzerland with the adoption of the involuntary commitment measure in 1981.

Despite the variations in oversight policy, it was difficult in all cantons to oppose an administrative detention order. Notification of available avenues for appeals was either not provided or only in rudimentary form. In addition, short appeal deadlines and the special legal and language skills

needed for filing a written appeal made it difficult for those concerned to avail themselves of this remedy. Moreover, the mere fact that an individual attempted to oppose an administrative detention order was often seen by the authorities as further proof of the necessity of imposing the measure. As it was often those same authorities who were responsible for oversight over the detention facilities, it was in their own interest not to take complaints seriously. Overall, the power imbalance was extreme, and detainees had little or no access to information. Often, they were not permitted to consult the files pertaining to their case; nor could they comment on the statements of the authorities. The persons subject to administrative detention orders had little or no influence on what was, for them, an incomprehensible procedure. It is true that they fought persistently to gain respect for their personal rights. At the same time, however, the fact that those rights continued to be disputed is clear evidence of the absence of social solidarity in post-war Swiss society.