

**Kommissionsauftrag KJS betreffend Überprüfung und Optimierung der kantonalen Justiz auf erstinstanzlicher Ebene
(Erstunterzeichner Claus)**

Der Grosse Rat und das Stimmvolk haben im Jahr 2022 mit der Justizreform 3 die Organisation der oberen kantonalen Gerichte neu geregelt. Das neue Obergericht wird am 1. Januar 2025 seinen Betrieb aufnehmen.

Die erstinstanzliche Straf- und Zivilgerichtsbarkeit in Graubünden erfuhr in den vergangenen Jahren keine wesentlichen Anpassungen an die heutigen Herausforderungen, die sich aus den Vorgaben des Bundes ergeben: Zur Umsetzung der Teilrevision der Kantonsverfassung vom 17. Mai 2009 (Aufgabenentflechtung der Justiz) sowie im Hinblick auf das Inkrafttreten der Schweizerischen Straf-, Zivil- und Jugendstrafprozessordnungen, beschloss der Grosse Rat am 16. Juni 2010 eine Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes und übertrug die bisherigen richterlichen Aufgaben der Kreise an die Staatsanwaltschaft und an die damaligen Bezirksgerichte. Eine weitere Änderung erfuhr die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit schliesslich im Rahmen der Gebietsreform, welcher das Bündner Stimmvolk am 23. September 2012 zustimmte. Darin wurden die strukturellen Voraussetzungen aber nur unwesentlich verändert.

Insbesondere erfuhr der Bestand der Gerichte, also die Personaldotation für Präsidium, Vizepräsidium und Richterpersonen, keine (nennenswerten) Veränderungen. Gleichzeitig stieg in dieser Zeit die Belastung der Regionalgerichte durch die generelle Zunahme von Fällen sowie deren erhöhte Komplexität nachweislich und stetig an. Das Kantonsgericht als Aufsichtsinstanz über die Regionalgerichte hat zu deren Personalbedarf Abklärungen getätigt. Die KJS hat zum Ausgleich von hohen Geschäftslasten und Pendenzenbergen seit dem 1. Juli 2021 mittels zahlreicher befristeter, ausserordentlicher Zuwahlen an verschiedenen Regionalgerichten zumindest kurzfristig Unterstützung bieten können.

Weitere Herausforderungen, die kurzfristig auf die Regionalgerichte zukommen, sind z. B. die Infrastruktur, die Informatik (Digitalisierung der Justiz) oder die Sicherheit.

Nach Auffassung der KJS ist es angezeigt, die Strukturen und Abläufe der erstinstanzlichen Gerichtsbarkeit im Kanton einer gesamtheitlichen Überprüfung zu unterziehen.

Die KJS beauftragt hiermit die Regierung, binnen Jahresfrist einen Bericht betreffend die Optimierung der Organisation der erstinstanzlichen Gerichte zu erstellen und dabei u. a. folgende Punkte in ihre Überlegungen miteinzubeziehen:

- Zuständigkeiten und Aufgaben der erstinstanzlichen Gerichte;
- Anzahl der erstinstanzlichen Gerichte;
- Besetzung der erstinstanzlichen Gerichte;
- Infrastruktur;
- Umsetzung auf die nächste Amtsperiode.

Chur, 23. Oktober 2024

Claus, Rusch Nigg, Oesch, Derungs, Metzger, Pajic, Spagnolatti, Stocker, Walser, Wieland



Sitzung vom

17. Dezember 2024

Mitgeteilt den

18. Dezember 2024

Protokoll Nr.

991/2024

Kommissionsauftrag KJS

betreffend Überprüfung und Optimierung der kantonalen Justiz auf erstinstanzlicher Ebene (Erstunterzeichner Claus)

Antwort der Regierung

Die Regierung teilt die Auffassung der Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS), dass es sinnvoll ist, die Zuständigkeiten, Aufgaben und Organisation der erstinstanzlichen Gerichte zu überprüfen. Ein Ansatz für eine mögliche Reorganisation könnte – wie von der KJS festgehalten – in der strukturellen Neugestaltung der erstinstanzlichen Gerichte liegen. So könnten die erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte teilweise zusammengelegt oder Fachgerichte gebildet werden, deren Zuständigkeit sich auf spezielle Rechtsgebiete beschränkt (z.B. Familiengericht). Ebenso ist denkbar, dass einzelne Aufgaben der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte anderen Behörden übertragen werden (z.B. Widerhandlung gegen Verbote an die Staatsanwaltschaft), damit sich die erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte auf ihre Kernaufgabe konzentrieren können. Schliesslich ist auch eine Optimierung der Besetzung der erstinstanzlichen Gerichte, ihrer Verfahrensabläufe, ihrer innergerichtlichen Hierarchien sowie der ihnen zur Verfügung stehenden Infrastruktur zu prüfen. Ziel aller sich hieraus ergebenden Optimierungsmassnahmen ist es, die Qualität der erstinstanzlichen Rechtsprechung zu sichern und die Arbeitsabläufe innerhalb der erstinstanzlichen Gerichte zu verbessern.

Ein derartiges Revisionsvorhaben erfordert eine fundierte Analyse der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Diese Analyse ist entscheidend, um Verbesserungspotenziale zu erkennen, die als Ausgangspunkt für mögliche Optimierungsmassnahmen dienen. Ein solcher Bericht kann nicht innert eines Jahres erstellt werden. Dies wäre auch nicht zielführend, da bis dahin noch nicht beurteilt werden kann, wie sich die Justizreform 3 auf die erstinstanzlichen Gerichte auswirken wird. Die Justizreform 3 bringt für die erstinstanzlichen Gerichte, namentlich für die Regionalgerichte, einige wichtige Änderungen, gerade bei der Zuständigkeit (weniger 5er- oder 3er-Besetzungen, vermehrt einzelrichterliche Kompetenzen). Welche Folgen

diese Änderungen für die erstinstanzlichen Gerichte haben werden, sollte abgewartet werden, bevor mit den Arbeiten zur Optimierung der Organisation der erstinstanzlichen Gerichte begonnen wird. Die Regierung kann dem Grossen Rat daher nicht binnen eines Jahres einen Bericht zur Optimierung der Organisation der erstinstanzlichen Gerichte vorlegen.

Dies bedeutet, dass allfällige Massnahmen zur Optimierung der Organisation der erstinstanzlichen Gerichte nicht bereits für die Amtsperiode 2029 - 2032 erlassen und umgesetzt werden können. Ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren dauert ungefähr zwei Jahre. Vorliegend kann mit dem Gesetzgebungsprojekt allerdings erst gestartet werden, wenn der Grosse Rat über den Bericht betreffend die Optimierung der erstinstanzlichen Gerichte entschieden hat. Allein der Gesetzgebungsprozess wird vorliegend folglich mehr als drei Jahre dauern. Damit bliebe den erstinstanzlichen Gerichten für die Umsetzung der beschlossenen Neuerungen wenige Monate. Dieser Zeitraum ist zu kurz, um wesentliche Neuerungen umzusetzen (z.B. Zusammenlegung von Gerichten, Schaffung neuer Gerichte, Änderung des Wahlsystems). Dies gilt umso mehr, als die erstinstanzlichen Gerichte in der Amtsperiode 2025 - 2028 bereits viele Arbeiten im Bereich der Digitalisierung zu realisieren haben, um die Anforderungen zu erfüllen, die sich aus dem Bundesgesetz über die Plattform über die elektronische Kommunikation in der Justiz ergeben (vgl. BBl 2023 679 ff.). Allfällige Massnahmen zur Optimierung der Organisation der erstinstanzlichen Gerichte können daher erst auf die übernächste Wahlperiode umgesetzt werden, um einen geordneten Übergang zu gewährleisten (Inkraftsetzung allfälliger Neuerungen mit Bezug auf das Wahlverfahren: 1. Januar/1. Juli 2032, weitere Neuerungen: 1. Januar 2033).

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt die Regierung dem Grossen Rat, den vorliegenden Auftrag wie folgt abzuändern:

Die Regierung wird beauftragt, dem Grossen Rat einen Bericht betreffend die Optimierung der Organisation der erstinstanzlichen Gerichte vorzulegen und die sich daraus ergebenden Neuerungen auf den 1. Januar 2033 umzusetzen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Incumbensa da la Cumissiun per giustia e segirezza (CGS) concernent l'examinaziun e l'optimaziun da la giustia chantunala sin plaun d'emprima istanza (emprim sutsegnader Claus)

Cun la Refurma da las dretgiras 3 han il Cussegl grond e las votantas ed ils votants reglà l'onn 2022 da nov l'organisaziun da las dretgiras chantunalas superiuras. La nova Dretgira superiura vegn ad entrar en funcziun il 1. da schaner 2025.

La giurisdicziun penala e civila d'emprima istanza en il Grischun n'è ils ultims onns betg vegnida adattada essenzialmain a las sfidas actualas che resultan pervia da las prescripziuns da la Confederaziun: Per realisar la revisiun parziala da la Constituziun chantunala dals 17 da matg 2009 (detretschament da las incumbensas giudizialas) sco er en vista a l'entrada en vigur dal Cudesch da procedura penala svizzer, dal Cudesch da procedura civila svizzer e da la Procedura penala per giuvenils svizra, ha il Cussegl grond concludì ils 16 da zercladur 2010 ina revisiun totala da la Lescha davart l'organisaziun giudiziala ed ha surdà las anteriuras incumbensas giudizialas dals circuls a la Procura publica ed a las anteriuras dretgiras districtualas. In'ulteriura midada da la giurisdicziun d'emprima istanza è la finala vegnida realisada en il rom da la refurma dal territori, la quala il pievel grischun ha acceptà ils 23 da settember 2012. En quella èn las premissas structuralas dentant vegnidas midadas mo minimalmain.

En spezial n'èn betg vegnids midads (considerablmain) ils effectivs da las dretgiras, pia da la dotaziun da persunal dal presidi, dal vicepresidi e da las derschadras ed ils derschaders. A medem temp è la chargia da lavur da las dretgiras regiunalas creschida cumprovadain e cuntinuadamain durant quest temp, quai pervia da l'augment general da cas sco er pervia da lur complexità pli gronda. La dretgira chantunala sco istanza da surveglianza da las dretgiras regiunalas ha fatg scleriments davart il basegn da persunal da talas. Per cumpensar grondas chargias da lavur e gronds munts da pendenzas ha la CGS pudì sustegnair dapi il 1. da fanadur 2021 almain a curta vista differentas dretgiras regiunalas, quai cun agid da numerusas elecziuns supplementaras extraordinarias a temp limità.

A curta vista fruntan las dretgiras regiunalas sin ulteriuras sfidas. Quai èn p.ex. l'infrastructura, l'informatica (digitalisaziun da la giustia) u la segirezza.

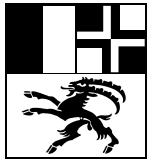
Tenor l'avis da la CGS èsi inditgà, d'examinar en moda cumplessiva las structuras e las proceduras da la giurisdicziun d'emprima istanza en il chantun.

Qua tras incumbensescha la CGS la Regenza da far entaifer 1 onn in rapport concernent l'optimaziun da l'organisaziun da las dretgiras d'emprima istanza e d'integrar en quest connex tranter auter ils suandants puncts en sias ponderaziuns:

- Las cumpetenzas e las incumbensas da las dretgiras d'emprima istanza;
- dumber da las dretgiras d'emprima istanza;
- occupaziun da las dretgiras d'emprima istanza;
- infrastructura;
- realisaziun sin la proxima perioda d'uffizi.

Cuira, ils 23 d'october 2024

Claus, Rusch Nigg, Oesch, Derungs, Metzger, Pajic, Spagnolatti, Stocker, Walser, Wieland



Sesida dals

Communitgà ils

Protocol nr.

17 da december 2024

18 da december 2024

991/2024

Incumbensa da la Cumissiun per giustia e segirezza (CGS)

concernent l'examinaziun e l'optimaziun da la giustia chantunala sin plaun d'emprima istanza (emprim sutsegnader Claus)

Resposta da la Regenza

Er la Regenza è da l'avis da la Cumissiun per giustia e segirezza (CGS), ch'igl è raschunaivel d'examinar las cumpetenzas, las incumbensas e l'organisaziun da las dretgiras d'emprima istanza. Ina proposta per in'eventuala reorganisaziun pudess – sco menziunà da la CGS – esser ina nova concepziun structurala da las dretgiras d'emprima istanza. Uschia pudessan las dretgiras civilas e penalas d'emprima istanza per part vegnir fusiunadas, u ch'i pudessan vegnir stgaffidas dretgiras spezializadas cun cumpetenzas che sa restrenschan a champs giuridics spezial (p.ex. dretgira da famiglia). Medemamain èsi imaginabel, che singulas incumbensas da las dretgiras civilas e penalas d'emprima istanza vegnian surdadas ad autras autoritads (p.ex. a la Procura publica en cas da cuntravenziuns cunter scumonds), per che las dretgiras civilas e penalas d'emprima istanza possian sa concentrar sin lur incumbensa centrala. La finala sto er vegnir examinada in'optimaziun da l'occupaziun da las dretgiras d'emprima istanza, da lur andaments da procedura, da lur ierarchias entaifer la dretgira sco er da l'infrastructura che stat a disposiziun ad ellas. La finamira da tut las mesiras d'optimaziun che resultan qua tras è quella da segirar la qualitad da la giurisdicziun d'emprima istanza e da meglierar ils andaments da lavur entaifer las dretgiras d'emprima istanza.

In tal project da revisiun pretenda in'analisa fundada da las cundiziuns generalas giuridicas ed organisatoricas. Questa analisa è decisiva per identifitgar potenzials da meglieraziun che servan sco punct da partenza per mesiras d'optimaziun pussaivlas. In tal rapport na po betg vegnir fatg entaifer 1 onn. Quai na fiss er betg convegnent, perquai ch'i na fin lura po anc betg vegnir giuditgà, tge consequenzas che la Refurma da las dretgiras 3 vegn ad avair per las dretgiras d'emprima istanza. Per las dretgiras d'emprima istanza, cunzunt per las dretgiras regionalas, porta la Refurma da las dretgiras 3 intginas midadas impurtantas, gist en connex cun la cumpetenza (damain

gremis da tschintg u da trais, dapli cumpetenzas da derschadra singula u da der-schader singul). Ins duess spetgar e guardar, tge consequenzas che questas midas vegnan ad avair per las dretgiras d'emprima istanza, avant ch'ins cumenza cun las lavurs per optimar l'organisaziun da las dretgiras d'emprima istanza. Perquai na po la Regenza betg preschentar al Cussegl grond entaifer 1 onn in rapport davart l'optimaziun da l'organisaziun da las dretgiras d'emprima istanza.

Quai vul dir, ch'eventualas mesiras per optimar l'organisaziun da las dretgiras d'emprima istanza na pon betg gia vegnir relaschadas e realisadas per la perioda d'uffizi 2029–2032. Ina procedura legislativa ordinaria dura circa 2 onns. En il cas qua avant maun poi dentant vegnir cumenzà cun il project legislativ pir, cura ch'il Cussegl grond ha decidì davart il rapport concernent l'optimaziun da las dretgiras d'emprima istanza. Mo gia il process legislativ vegn a durar passa 3 onns en quest cas. A las dretgiras d'emprima istanza restassan pia paucs mais per realisar las novaziuns concludidas. Quest temp è memia curt per realisar novaziuns essenzialas (p.ex. fusiunar dretgiras, stgaffir novas dretgiras, midar il sistem electoral). Quai vala tant pli, perquai che las dretgiras d'emprima istanza ston gia realisar bleras lavurs en il sector da la digitalisaziun durant la perioda d'uffizi 2025–2028 per ademplir las pretensiuns che resultan da la Lescha federala davart la plattafurma da communicaziun electronica en il sector giudizial (cf. Fegl uffizial federal 2023 679 ss.). Eventualas mesiras per optimar l'organisaziun da las dretgiras d'emprima istanza pon perquai vegnir realisadas pir per la surproxima perioda electorala, quai per garantir ina midada ordinada (entrada en vigur d'eventualas novaziuns areguard la procedura electorala: 1. da schaner / 1. da fanadur 2032, ulteriuras novaziuns: 1. da schaner 2033).

Sa basond sin questas explicaziuns propona la Regenza al Cussegl grond da midar questa incumbensa sco suonda:

La Regenza vegn incumbensada da preschentar al Cussegl grond in rapport concernent l'optimaziun da l'organisaziun da las dretgiras d'emprima istanza e da realisar las novaziuns resultantas per il 1. da schaner 2033.



Il president:

Dr. Jon Domenic Parolini

En num da la Regenza

Il cancellier:

Daniel Spadin

Incarico di commissione CGSic concernente la verifica e l'ottimizzazione della giustizia cantonale a livello di prima istanza (primo firmatario Claus)

Nel 2022, con la riforma della giustizia 3 il Gran Consiglio e il Popolo hanno ridisciplinato l'organizzazione dei tribunali cantonali superiori. Il nuovo Tribunale d'appello inizierà la propria attività il 1° gennaio 2025.

Negli scorsi anni, la giurisdizione penale e civile di prima istanza nei Grigioni non ha subito adeguamenti sostanziali alle sfide odierne risultanti dalle direttive della Confederazione: al fine di attuare la revisione parziale della Costituzione cantonale del 17 maggio 2009 (dissociazione dei compiti giudiziari) nonché in vista dell'entrata in vigore del Codice di procedura penale, del Codice di procedura civile e della Procedura penale minorile svizzeri, il 16 giugno 2010 il Gran Consiglio ha deciso una revisione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria e ha trasferito alla Procura pubblica e agli allora tribunali distrettuali i precedenti compiti giudiziari dei circoli. La giurisdizione di prima istanza ha infine subito un'ulteriore modifica nel quadro della riforma territoriale approvata dal Popolo grigionese il 23 settembre 2012. In quest'ultima i presupposti strutturali sono però stati modificati solo in modo trascurabile.

In particolare l'effettivo dei tribunali, ossia la dotazione in termini di personale per la presidenza, la vicepresidenza e i giudici, non ha subito cambiamenti (degni di nota). Al contempo, in questo periodo il carico di lavoro dei tribunali regionali è costantemente aumentato a seguito dell'incremento generale del numero di pratiche nonché della loro maggiore complessità. In veste di autorità di vigilanza sui tribunali regionali, il Tribunale cantonale ha svolto accertamenti relativi al fabbisogno in termini di personale. Per compensare gli elevati volumi di pratiche e di pendenze, dal 1° luglio 2021 la CGSic ha potuto offrire sostegno almeno a breve termine mediante l'elezione a tempo determinato di numerosi giudici straordinari in diversi tribunali regionali.

Ulteriori sfide che i tribunali regionali dovranno affrontare a breve termine comprendono ad es. l'infrastruttura, l'informatica (digitalizzazione della giustizia) o la sicurezza.

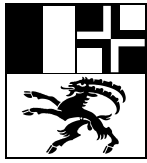
Secondo la CGSic è opportuno sottoporre le strutture e le procedure della giurisdizione di prima istanza nel Cantone a una verifica globale.

La CGSic incarica pertanto il Governo di allestire entro un anno un rapporto concernente l'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali di prima istanza includendo nelle proprie riflessioni tra l'altro i seguenti punti:

- le competenze e i compiti dei tribunali di prima istanza;
- il numero dei tribunali di prima istanza;
- la composizione dei tribunali di prima istanza;
- l'infrastruttura;
- l'attuazione entro il prossimo periodo di carica.

Coira, 23 ottobre 2024

Claus, Rusch Nigg, Oesch, Derungs, Metzger, Pajic, Spagnolatti, Stocker, Walser, Wieland



Seduta del

17 dicembre 2024

Comunicato il

18 dicembre 2024

Protocollo n.

991/2024

Incarico di commissione CGSic

concernente la verifica e l'ottimizzazione della giustizia cantonale a livello di prima istanza (primo firmatario Claus)

Risposta del Governo

Il Governo condivide l'opinione della Commissione di giustizia e sicurezza (CGSic) secondo cui è opportuno verificare le competenze, i compiti e l'organizzazione dei tribunali di prima istanza. Come osservato dalla CGSic, un approccio per una possibile riorganizzazione potrebbe consistere nella riorganizzazione strutturale dei tribunali di prima istanza. Ad esempio, i tribunali civili e penali di prima istanza potrebbero essere parzialmente uniti o potrebbero essere istituiti tribunali specializzati la cui competenza si limita a settori giuridici specifici (ad es. tribunale di famiglia). È anche ipotizzabile che singoli compiti dei tribunali civili e penali di prima istanza vengano delegati ad altre autorità (ad es. infrazione a divieti alla Procura pubblica), affinché i tribunali civili e penali di prima istanza possano concentrarsi sul loro compito principale. Infine occorre prendere in esame anche un'ottimizzazione della composizione dei tribunali di prima istanza, delle loro procedure, delle loro gerarchie interne nonché dell'infrastruttura a loro disposizione. Tutte le misure di ottimizzazione che ne risultano hanno l'obiettivo di garantire la qualità della giurisprudenza di prima istanza e di migliorare i processi lavorativi all'interno dei tribunali di prima istanza.

Un progetto di revisione di questo tipo richiede un'analisi approfondita delle condizioni quadro giuridiche e organizzative. Questa analisi è decisiva per individuare potenziali di miglioramento che fungono da punto di partenza per possibili misure di ottimizzazione. Non è possibile allestire un tale rapporto entro un anno. Ciò non sarebbe nemmeno opportuno poiché entro allora non sarà ancora possibile valutare le conseguenze della riforma della giustizia 3 per i tribunali di prima istanza. Per i tribunali di prima istanza, segnatamente per i tribunali regionali, la riforma della giustizia 3 comporta alcuni cambiamenti importanti, proprio per quanto riguarda le competenze

(meno composizioni di 5 o 3 giudici, più competenze di giudice unico). Prima di iniziare i lavori per ottimizzare l'organizzazione dei tribunali di prima istanza occorre attendere le conseguenze di tali cambiamenti per i tribunali di prima istanza. Di conseguenza, il Governo non potrà presentare al Gran Consiglio un rapporto relativo all'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali di prima istanza entro un anno.

Ciò significa che eventuali misure volte a ottimizzare l'organizzazione dei tribunali di prima istanza non potranno essere emanate e attuate già per il periodo di carica 2029 – 2032. Una procedura legislativa ordinaria dura circa due anni. Tuttavia, nel presente caso il progetto legislativo potrà essere avviato soltanto quando il Gran Consiglio avrà deciso in merito al rapporto concernente l'ottimizzazione dei tribunali di prima istanza. Nel presente caso, il solo processo legislativo durerà quindi più di tre anni. In tal modo, ai tribunali di prima istanza rimarrebbero pochi mesi per attuare le novità decise. Questo lasso di tempo è troppo breve per attuare novità sostanziali (ad es. unione di tribunali, creazione di nuovi tribunali, modifica del sistema elettorale). Ciò vale a maggior ragione se si considera che nel periodo di carica 2025 – 2028 i tribunali di prima istanza dovranno già realizzare numerosi lavori nel settore della digitalizzazione per soddisfare i requisiti risultanti dalla legge federale concernente le piattaforme per la comunicazione elettronica nella giustizia (cfr. FF 2023 679 segg.). Eventuali misure volte a ottimizzare l'organizzazione dei tribunali di prima istanza potranno perciò essere attuate soltanto a partire dal periodo di carica successivo per garantire un passaggio ordinato (entrata in vigore di eventuali novità relative alla procedura di nomina: 1° gennaio/1° luglio 2032, altre novità: 1° gennaio 2033).

In base a quanto esposto, il Governo chiede al Gran Consiglio di modificare come segue l'incarico in oggetto:

Il Governo viene incaricato di presentare al Gran Consiglio un rapporto concernente l'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali di prima istanza e di attuare le novità che ne risultano con effetto al 1° gennaio 2033.



In nome del Governo

Il Presidente:

Dr. Jon Domenic Parolini

Il Cancelliere:

Daniel Spadin