

## EL SISTEMA JUDICIAL A SUISSA

### Index:

- 1.- Introducció.
- 2.- Estructura del Sistema Judicial
- 3.- Sistema d'accés i d'elecció de la cúpula judicial
- 4.- Independència i control del sistema.
- 5.- Finançament.

### 1.- Introducció:

A Suïssa, el sistema judicial ha romàs com un tema descuidat en la ciència política. Una raó per a aquest desinterès pot ser degut a les característiques pròpies del sistema judicial suís i del sistema polític en general. A primera vista, la jurisdicció constitucional limitada del Tribunal Federal Suís (les lleis federals no poden ser revocades pel Tribunal) fa que el tribunal sembli un actor feble en comparació amb altres tribunals superiors poderosos, com el Tribunal Constitucional Federal Alemany la Cort Suprema dels Estats Units o el Consell Constitucional Francès. A més, en comparació amb les democràcies únicament representatives, els instruments democràtics directes ofereixen a l'oposició mitjans més atractius per influir en la formulació de polítiques que els tribunals, amb el seu limitat poder de revisió constitucional.

Per altra banda, la complexitat del sistema judicial suís també podria contribuir a l'interès limitat dels científics polítics, perquè més enllà del nivell federal, hi ha 26 sistemes cantonals, i els acords institucionals en l'àmbit del dret públic són complexos, exigint l'adquisició de coneixements especialitzats per analitzar el paper dels tribunals.

Els cantons també han estat tradicionalment competents per regular els procediments judicials. Com a resultat, hi ha 26 diferents codis de procediment civil i penal a Suïssa. No obstant això, entre ells es poden trobar certes similituds. En un futur pròxim, els codis cantonals de procediments civils i penals seran reemplaçats per codis federals uniformes, la nova Constitució Federal (articles 122 i 123) han transferit el poder per regular aquestes àrees des del nivell cantonal fins al nivell federal. Els esborranys d'un nou codi estandarditzat de procediments civils i penals ja han estat consultats i es troben en mans de l'Assemblea Federal. Aquesta reforma va ser aprovada sense cap oposició seriosa. En l'àmbit del procediment penal, l'harmonització dels diversos codis cantonals s'ha considerat necessària per establir mesures més eficaces contra la delinqüència econòmica i organitzada. Pel que fa al procediment civil, és principalment el mercat intern suís el que necessita de regles uniformes.

### La importància de la internacionalització:

Darrerament, les implicacions de la internacionalització i la integració europea en els processos polítics a Suïssa s'han examinat cada vegada més. La forma en què la internacionalització ha tingut un efecte durador en les polítiques domèstiques també es pot mostrar en l'àrea del poder judicial. Aquest procés va contribuir a l'expansió de la revisió constitucional a la jurisprudència del Tribunal Federal, que al seu torn va afavorir l'harmonització de les polítiques cantonals.

El dret internacional té, en general, prioritat sobre el dret suís en tots els nivells en casos de conflicte. Aquest principi no va ser consagrat en el text de la Constitució suïssa fins a 1999, article 5 de la Constitució.

Però hi ha dues excepcions:

- 1.- Tribunal va decidir que una llei federal ha de ser aplicada, fins i tot quan viola el dret internacional, si l'Assemblea Federal deliberadament ha intentat legislar en contravenció de les obligacions internacionals de Suïssa.
- 2.- Quan el Dret Internacional contradiu el Conveni Europeu de Drets Humans. En aquest cas, el Tribunal Federal va dictaminar que el CEDH ha de tenir prioritat,

## 2.- Estructura del Sistema Judicial

Suïssa ara té tres tribunals federals: el Tribunal Federal (en el qual s'integra el Tribunal Federal d'Assegurances anteriorment independent), el Tribunal Penal Federal i el Tribunal Administratiu Federal.

**El Tribunal Federal**, amb seu a Lausana, és la "màxima autoritat judicial federal. És el Tribunal d'apel·lació final i, per tant, vigila l'aplicació correcta i uniforme de les lleis federals civils, penals i administratives. En la mesura que les qüestions constitucionals es presenten davant aquest tribunal, també funciona com una cort constitucional.

El Tribunal Federal actua com a Tribunal Suprem pel que fa a les queixes sobre violacions de la llei federal en assumptes civils, penals o administratius. A causa de l'estructura federal de Suïssa, que atorga als cantons un alt grau d'autonomia, el Tribunal Federal encara no està autoritzat a examinar l'aplicació de les lleis cantonals. En aquests casos, l'única forma en què els reclamants poden impugnar decisions basades en la llei cantonal és argumentar que les deficiències de les lleis i regulacions cantonals o municipals o la seva aplicació equivalen a una violació de la Constitució Federal. En aquests casos, el Tribunal Federal actua com un tribunal constitucional.

El Tribunal Federal Suís difereix dels tribunals més alts en altres països en la mesura que la seva jurisdicció constitucional es limita a examinar la constitució de les lleis cantonals i les ordenances federals, mentre que no s'estén a les lleis federals, que estan excloses de la revisió constitucional. Per tant, el Tribunal (i qualsevol altre tribunal) no pot i no ha d'aplicar ordenances inconstitucionals del Consell Federal o Assemblea Federal; però pel que fa a les lleis aprovades per l'Assemblea Federal, el Tribunal Federal no té facultats per anul·lar-les si són inconstitucionals o fins i tot per negar-se a aplicar-les. En aquest sentit, el concepte suís difereix fonamentalment dels models de jurisdicció constitucional "europeus" i "americans"

El segon tribunal federal, el **Tribunal Administratiu Federal** amb seu a St Gallen revisa les decisions de l'administració federal a partir del 2007. Durant molt temps, aquestes queixes es van tractar només internament: el Departament Federal competent com a primera instància i al Consell Federal com a instància d'apel·lació.

El Tribunal Administratiu Federal decideix sobre les apel·lacions contra les decisions preses per l'administració federal i actua com a tribunal de menor instància davant del Tribunal Federal en casos de dret administratiu. Les sentències del Tribunal Administratiu Federal es poden apel·lar en la majoria dels casos davant el Tribunal Federal. No obstant això, en alguns àmbits, la decisió del Tribunal Administratiu Federal és definitiva, per exemple en el camp de la llei d'asil.

El tercer tribunal és el **Tribunal Penal Federal**, amb seu a Bellinzona, que està en funcionament des de 2004. És un tribunal de primera instància competent per decidir els casos penals que li assigni la llei i involucra certs delictes de naturalesa especialment greu. Les sentències del Tribunal Penal Federal poden ser apel·lades davant del Tribunal Federal.

### Els tribunals cantonals

Com l'execució de la llei administrativa federal és en gran part administrada pels cantons, una autoritat administrativa cantonal generalment actua com una primera instància en assumptes de dret públic. Després d'una o més apel·lacions a instàncies administratives internes, es pot presentar una demanda davant el tribunal administratiu cantonal. Aquesta sentència pot ser apel·lada davant el Tribunal Federal, que atorga una decisió final.

Els cantons tenen autonomia per organitzar els seus tribunals civils i penals de manera independent. Com a regla general, els tribunals cantonals a tots els nivells tenen jurisdicció sobre assumptes de dret civil i penal. Com a excepció, en alguns cantons hi ha tribunals penals especialitzats

Normalment, hi ha dues instàncies judicials dins d'un cantó: la primera és generalment el Tribunal de Districte, des del qual es presenten les apel·lacions davant el Tribunal Cantonal. El Tribunal Federal està per sobre d'aquests com una tercera instància. Els mateixos tribunals també s'ocupen dels casos civils. Aquí, però, un magistrat laic sovint actua com un mediador abans de recórrer als tribunals. En alguns cantons, com Zurich, aquest magistrat llec té l'autoritat per decidir certs casos que involucren també reclams menors. No hi ha magistrats laics en els cantons de Berna, Basel-Stadt, Neuchâtel i Jura.

Hi ha dos tipus de modificació del principi d'un sistema judicial de dos nivells a nivell cantonal: d'una banda, alguns cantons tenen Tribunals de Cassació, que examinen apel·lacions excepcionals abans que el cas pugui presentar-se davant del Tribunal Federal. D'altra banda, el nombre d'instàncies és reduït a dos en casos particularment importants, com els casos civils en què el conflicte en la controvèrsia és molt alt, o en casos penals capitals: aquí el Tribunal Cantonal decideix el cas com a primera instància i el Tribunal Federal com a segona instància.

**Tabla 1:** comparació de revisió Constitucional

	Sistema Americà	Sistema Europeu	Suïssa
Institucional	Difús	Concentrat	Difús
Estructura	Tribunals ordinaris poden revisar la constitucionalitat	Només el Tribunal Constitucional pot revisar la constitucionalitat	Tots els tribunals poden revisar la constitucionalitat de les lleis cantonals i ordenances federals. La revisió constitucional de les lleis federals <sup>3</sup> sempre està exclosa
Temporalització	Posteriorment. La revisió constitucional només pot tenir lloc després de la promulgació de la llei corresponent.	A priori i a posteriori. Una llei pot ser revisada abans i després de la seva promulgació.	A posteriori i a priori amb lleis a nivell cantonal; al nivell federal en la mesura que la revisió de la constitucionalitat és admissible, només a posteriori.
Tipus	La revisió judicial concreta, és a dir, la constitucionalitat d'una disposició només pot revisar	Revisió judicial abstracta i concreta	Revisió judicial concreta i abstracta de les lleis cantonals; Les disposicions de les ordenances

	juntament amb la seva aplicació.		federals només poden ser revisades en casos d'aplicació.
Capacitat	Persones afectades	Autoritats, parlamentaris, ciutadans, jutjats, persones afectades	En general, només persones afectades; en certs casos específics, les autoritats.

Font: Adaptat de Epstein, Knight y Shvetsova 2001.

### 3.- Sistema d'accés i d'elecció de la cúpula judicial

Característiques dels sistema judicial suís:

- Els jutges són comunament elegits per la legislatura o, a nivell cantonal, pel poble. Amb algunes excepcions a nivell cantonal, no hi ha un sistema d'auto reclutament pels jutges. En altres paraules, la selecció de jutges no es realitza per part d'instàncies superiors judicials o comissions magistrals, com és el cas a Espanya, França i Itàlia.
- Els candidats són comunament recolzats per un partit polític. L'afiliació del partit o almenys la proximitat ideològica al partit que dona suport al candidat és la regla. La concordança entre els partits, és a dir, la distribució de seients acordada de manera informal d'acord amb la força del partit, també s'aplica a l'elecció dels jutges.
- Els candidats es recluten dins el sistema judicial, és a dir, entre els jutges de tribunals inferiors, però també fora del sistema judicial (advocats, administració, universitats). A diferència d'altres països europeus, a Suïssa no hi ha una trajectòria professional fixa per als jutges amb una formació inicial especialitzada (com és el cas, un cop més, a França, Itàlia i Espanya). L'experiència com a jutge és important, però no és una condició prèvia.
- Els jutges són elegits a un termini limitat amb la possibilitat de reelecció. Suïssa no té nomenaments de per vida (com en els EE. UU. per a la Cort Suprema i els Jutges Federals), però no limita el nombre de termes que un pot servir com a jutge.

En general, és el Parlament el que tria als jutges. En alguns cantons aquests són designats pel poble. L'única condició per ser elegible és ser ciutadà actiu, és a dir, mantenir els seus drets polítics.

No cal tenir estudis jurídics i alguns cantons se serveixen de jutges profans que treballen al costat de jutges professionals. La durada del mandat és més aviat curta (quatre o sis anys, en general). Després, els magistrats són sotmesos a reelecció.

A Suïssa no hi ha estudis específics per ser magistrat. Els futurs jutges generalment estudien Dret, però no sempre; es converteixen en advocats o treballen en un tribunal i esperen a veure quin partit els crida per ocupar la seva plaça.

Els partits polítics es reparteixen els jutges en funció de la seva força electoral. I això significa que, a Suïssa, qui vol arribar a ser jutge ha de tenir el carnet d'algun partit. El que no és de cap, pràcticament no té possibilitats de ser-ho.

Quan un partit polític tria, per a un lloc que li correspon, al seu candidat, el pacte la majoria de les vegades és implícit i beneficia les dues parts: l'elegit no ha de fer campanya i el partit cobra. I és que els jutges donen part del seu salari al seu partit. Una cosa única al món. Per als partits aquestes aportacions són una important font d'ingressos. Fins i tot sent discrets sobre les quantitats aportades, se sap que poden arribar a les cinc xifres. El partit UDC és transparent i diu que els jutges a nivell federal aporten el 2% del seu salari.

Els laics sense capacitació legal es poden trobar en el nivell dels tribunals de primera instància on el col·legi de jutges està encapçalat per un president legalment capacitat. Els jurats existeixen en el camp del dret penal (cantons de ZH, TI, VD, NE, GE); però, atès que col·laboren estretament amb els jutges professionals, no són similars als jurats en el sentit nord-americà. Els tribunals compostos exclusivament per laics encara es poden trobar en zones rurals de Suïssa, per exemple, a Appenzell, Innerrhoden o a Grison.

Els jutges del Tribunal Federal Suís són elegits per l'Assemblea Federal per un període de sis anys (article 168 de la Constitució). Els criteris d'elegibilitat que han de complir els candidats són modestos: és suficient per complir amb els mateixos criteris que s'apliquen als candidats que busquen formar part del Consell Nacional (és a dir, la cambra baixa del Parlament). No obstant això, en realitat, només les persones amb capacitació i experiència judicial són considerades (jutges, advocats, professors i administradors, veure Schmid 1984: 130). La reelecció és possible i, de fet, és comú. Els jutges del Tribunal Federal Suís serveixen una mitjana de dos mandats. Dos criteris són rellevants per a ser elegit: la representació de les diferents regions lingüístiques i la força proporcional dels partits polítics. El resultat és que la composició del Tribunal Federal correspon en general a la composició partidista del Govern.

Taula 2: Distribució d'escons al Tribunal Federal Suís des de 1959 (excloent el Tribunal Federal d'Assegurances i només comptant jutges a temps complet).

Partit Polític	Percentatge de vots obtinguts en 2003	Número actual de escons (Total 30)	Jutges elegits des de 1959 (total 86)*
FDP	17,3%	8 (26,7%)	24 (27,9%)
CVP	14,4%	7 (23,3%)	24 (27,9%)
SP	23,3%	8 (26,7%)	22 (25,6%)
SVP	26,7%	5 (16,7%)	12 (14,0%)
LPS	2,2%	1 (3,3%)	3 (3,5%)
GPS	7,4%	1 (3,3%)	1 (1,2%)

\* Elegit des de 1959 fins a agost de 2005

El Tribunal Federal Suís només té el nombre total de 30 escons des de 1970.

Fonts: Oficina Federal d'Estadístiques per al percentatge de vots.

L'Assemblea Federal també està a càrrec de les eleccions als altres tribunals federals. Els criteris d'elegibilitat són els mateixos que per al Tribunal Federal i també segueixen la regla informal de representar les fortaleses dels principals partits, tenint en compte totes les regions lingüístiques. No obstant això, fins ara, el vincle partidista ha estat irrellevant per a les comissions d'apel·lació administrativa federal, ja que els candidats van ser reclutats a través dels Departaments Federals i elegits pel Consell Federal.

#### **4.- Independència i control del sistema.**

Si els jutges pertanyen a un partit resulta lògic que es qüestionari la independència dels magistrats en l'exercici de les seves funcions. Segons un anàlisi del diari de Zuric 'Tages-Anzeiger' va realitzar el 2017, els jutges 'burgesos' (per burgesos a Suïssa s'entén els partits de dreta i centredreta) rebutgen tres vegades més els recursos presentats per aquelles persones a les que s'ha denegat la seva sol·licitud d'asil.

La professora de Dret de la Universitat de Zuric i experta en matèria d'independència judicial, Regina Kiener, argumenta que cada persona té la seva pròpia visió del món. "Que aquesta relació amb el món s'expressi a través de l'afiliació a un partit o no, fonamentalment, no canvia res", explica. És més aviat una manera de prendre partit, que pot facilitar la transparència. Tot i això, afegeix que "l'adhesió als partits resulta problemàtica pel paper essencial que desenvolupen aquestes formacions en la selecció, elecció i reelecció dels jutges".

A diferència del que passa en altres països, els magistrats suïssos són reelegits als pocs anys d'assumir el càrrec. I ja ha succeït que, arran d'un judici controvertit, alguns parlamentaris hagin amenaçat de no reelegir-los.

El Grup d'Estats contra la Corrupció del Consell d'Europa (GRECO) ha criticat durament el sistema d'elecció dels jutges a Suïssa en un informe publicat el 2017. El grup considera que cal enfortir la qualitat i objectivitat de l'elecció dels magistrats. Dit d'una altra manera, més important que la seva orientació política hauria de ser la seva capacitat i formació.

GRECO també recomana que es garanteixi que si a un jutge no se li renova per al lloc no és per motius polítics. Per tant, caldria revisar o eliminar aquest procediment de reelecció.

El GRECO lamenta particularment l'obligació que els jutges tenen de pagar certa quantitat econòmica al seu partit. Diu que "És important que quan són elegits trenquin la relació amb les forces polítiques, eliminant la pràctica que els jutges lliurin una part del seu salari al partit". La professora Regina Kiener també es mostra a favor d'aquesta mesura. "En un Estat de dret la relació entre l'elecció dels jutges i el finançament dels partits no és apropiada".

#### **5.- Finançament.**

En dos cantons la supervisió financera es determina per decret parlamentari. En la majoria dels cantons l'òrgan de control (anomenat "Control de Finances") està integrat en la Llei de Pressupostos. Tots els òrgans de control gaudeixen d'independència professional, que emana de la Constitució o de la llei en quatre cantons o bé de disposicions legislatives en els altres dos.

Dels 26 òrgans de control cantonals, 25 treballen tant per al parlament com per al govern. En ocasions, realitzen a més les tasques de secretariat de les comissions parlamentàries que s'ocupen de la supervisió financera.

La supervisió del Control de Finances cantonal s'estén en general a:

- la comptabilitat del Parlament;
- l'Administració cantonal;
- els tribunals i, en general, a l'administració de justícia;
- les entitats i els organismes de dret públic de cantó;
- organitzacions i persones no pertanyents a l'Administració cantonal, a les que el cantó ha encomanat l'execució de tasques públiques o en què el cantó té participacions financeres;
- organitzacions i persones que són beneficiaris d'ajudes financeres cantonals per promoure o garantir l'execució de comeses elegits per ells lliurement.

En vuit cantons, el Parlament nomena el director del Control de Finances. En gairebé la meitat dels cantons, aquest és designat pel Govern del cantó, sent necessària en la majoria dels

cantons que aquesta elecció sigui ratificada pel Parlament o bé per les comissions de supervisió.

Pel que fa al Tribunal de Comptes del cantó de Vaud, el Parlament elegeix els cinc magistrats per un període de sis anys. Els tres magistrats del Tribunal de Comptes del cantó de Ginebra, a més dels seus suplents, són elegits pels ciutadans per un període de sis anys.