

Κατευθυντήριες οδηγίες για τη δημιουργία Δικαστικών Χαρτών με σκοπό την υποστήριξη της πρόσβασης σε ένα ποιοτικό Δικαστικό Σύστημα¹

Απόδοση: Πέτρος Αλικάκος

Δρ.Ν., Πρωτοδίκης

1. Εισαγωγή
 - 1.1 Αντικειμενικοί στόχοι
 - 1.2 Δικαστικοί χάρτες: περί τίνος πρόκειται
 - 1.3 Στάδια της δημιουργίας των δικαστικών χαρτών
2. Η δημιουργία δικαστικών χαρτών
 - 2.1 Εκτίμηση των υπαρχόντων δικαστικών χαρτών και δεικτών
 - 2.2 Η θέση των στόχων και των κριτηρίων
 - 2.3 Δημιουργία και μέτρηση δεικτών
 - 2.3.1. Πυκνότητα πληθυσμού
 - 2.3.2. Μέγεθος Δικαστηρίων
 - 2.3.3. Ροή δικών και φόρτος εργασίας
 - 2.3.4. Γεωγραφική τοποθεσία, διαθέσιμα μέσα μεταφοράς και υποδομές
 - 2.3.5. Μηχανοργάνωση
 - 2.3.6. Δικαστηριακές εγκαταστάσεις και πολιτισμική θεώρηση
 - 2.3.7. Επίπεδο επιχειρηματικότητας
 - 2.3.8. Εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης διαφοράς/Διαμεσολάβηση
 - 2.3.9. Διαθεσιμότητα νομικής συμβουλής
 - 2.3.10. Διαδικασίες πρόσληψης δικαστών και υπαλλήλων
 - 2.4. Πως γίνεται η χρήση των δεικτών προκειμένου να προσδιορισθούν οι νέοι δικαστικοί χάρτες
3. Εφαρμογή δικαστικού χάρτη
 - 3.1. Η μεταβατική περίοδος
 - 3.2. Η μετακίνηση των προσώπων
 - 3.3. Υπολογισμός της επίδρασης της μεταρρύθμισης του δικαστικού χάρτη

¹ Το κείμενο που ακολουθεί αποτελεί απόδοση από την αγγλική στην ελληνική του κειμένου που εκπόνησε και δημοσίευσε στις 15.5.2013 η Επιτροπή για την ποιότητα της Δικαιοσύνης (Working Group on the Quality of Justice) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης (European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ), οργάνου του Συμβουλίου της Ευρώπης και φέρει τον τίτλο «Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System».

1. Εισαγωγή

1.1. Αντικειμενικοί στόχοι

Η δικαιοσύνη, μαζί με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα όπως η υγεία, η ασφάλεια και η ελευθερία, αποτελεί ένα από τα σπουδαιότερα ανθρώπινα δικαιώματα και έναν από τους πυλώνες της αστικής μας κοινωνίας. Για το λόγο αυτό σχεδόν κάθε κράτος έχει αναπτύξει ένα δίκτυο δικαστηρίων, περισσότερο ή λιγότερο ευρύ, με σκοπό να φέρει τη δικαιοσύνη όσο πιο κοντά γίνεται στους πολίτες.

Ζούμε σε καιρούς μόνιμων και μεγάλων αλλαγών: η δημιουργία νέων υποδομών καθιστά ορισμένες περιοχές πιο προσβάσιμες απ' ό, τι ήταν στο παρελθόν, όταν ήταν τελείως απομονωμένες. Επιπλέον η ανάπτυξη σύγχρονων μέσων μεταφοράς καθιστά γρηγορότερη και ευκολότερη τη μετακίνηση από πόλη σε πόλη. Η τεχνολογία έχει αλλάξει τον τρόπο της εργασίας μας και τους τρόπους συνέργειας μεταξύ των προσώπων, επιχειρήσεων και της δημόσιας διοίκησης.

Επιπρόσθετα, τα τελευταία χρόνια, έχουμε γίνει μάρτυρες μίας μεταμόρφωσης των διαδικασιών παραγωγής, ιδιωτικών και δημόσιων, με στόχο την εκλογίκευση των περιουσιακών στοιχείων, τη μείωση των δαπανών και την αύξηση της αποτελεσματικότητας. Ο λόγος είναι η παγκόσμια οικονομική κρίση, η οποία πιέζει τους περισσότερους δυτικούς οργανισμούς για να βελτιώσουν εκ βάθρων τη χρήση των πηγών τους με την παράλληλη διατήρηση της παροχής υψηλής ποιότητας. Η απονομή δικαιοσύνης είναι ένα τμήμα αυτής λειτουργίας, και κατά συνέπεια βρίσκεται στη διαδικασία αναθεώρησης του οργανισμού της με στόχο να βελτιστοποιήσει την κατανομή των μονάδων της και να αυξήσει την αποτελεσματικότητά της, χωρίς παράλληλα να απωλέσει την ποιότητα τόσο των παρεχόμενων υπηρεσιών της, όσο και των αποφάσεών της.

Αντικειμενικός στόχος αυτού του πονήματος είναι να παράσχει ένα πλαίσιο, σύμφωνα με το οποίο υπεύθυνοι στη διοίκηση και διαμορφωτές πολιτικής θα μπορούν να προχωρήσουν σε μεταρρυθμίσεις και να λάβουν λειτουργικές αποφάσεις σχεδιασμού (ή πιθανόν ανα-σχεδιασμού) του δικαστικού χάρτη μίας ολόκληρης χώρας ή ενός τμήματός της.

Αυτό το κείμενο παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες για τον προσδιορισμό των παραγόντων, οι οποίοι πρέπει να ληφθούν υπόψη, κατά το σχεδιασμό του μεγέθους και της τοποθεσίας συγκεκριμένου δικαστηρίου, ώστε να εξασφαλιστεί η επίτευξη βέλτιστου επιπέδου αποτελεσματικότητας και ποιότητας. Με άλλα λόγια, στόχος είναι να μεγιστοποιηθεί το επίπεδο παροχής υπηρεσιών της δικαιοσύνης, ενώ παράλληλα να βελτιωθούν τα λειτουργικά της κόστη και οι επενδύσεις που απαιτούνται.

1.2. Δικαστικοί χάρτες: περί τίνος πρόκειται

Στην οικονομική θεωρία, το ζήτημα της αναδιοργάνωσης των δικαστηρίων ανάλογα με το μέγεθος και την τοποθεσία είναι γνωστό ως «Διαχείριση της Αλυσίδας Παροχής» (Supply Chain Management). Υπάρχουν εκατοντάδες πρακτικές εφαρμογές αυτού του ζητήματος σε πολλά και διαφορετικά επίπεδα, τα οποία τελικά εμφανίζονται πολύ όμοια με το σχεδιασμό των δικαστικών χαρτών. Οι διαχειριστές των συστημάτων μαζικής μεταφοράς πρέπει να σχεδιάσουν το χάρτη των δρομολογίων και των στάσεων, έτσι ώστε να ανεύρουν την ορθή ισορροπία ανάμεσα στην ευκολία προσέγγισης στα σημεία ενδιαφέροντός των χρηστών των μέσων και τον επαρκή αριθμό γραμμών και στάσεων. Στον τομέα της υγείας οι διαμορφωτές πολιτικής κατασκευάζουν τα νοσοκομεία, έτσι ώστε να καταστήσουν τόσο τις πρώτες βοήθειες όσο και τα ειδικά τμήματα εύκολα και γρήγορα προσβάσιμα, αλλά παράλληλα επιδιώκουν να δημιουργήσουν δομές με μικρό μέγεθος, ώστε να διασφαλίσουν τον ορθό συγκερασμό της ιατρικής αρμοδιότητας και του απαιτούμενου εξοπλισμού. Επενδυτές σε αλυσίδα γυμναστηρίων προσπαθούν να καλύψουν όσο το δυνατό περισσότερες περιοχές σε μία πόλη και παράλληλα να βελτιστοποιήσουν τη σχέση ανάμεσα στην επένδυση του υλικού και την προβλέψιμη ροή πελατών.

Ακριβώς όπως στις περιπτώσεις που αναφέραμε, η δικαστική γεωγραφία αποτελεί ένα ζήτημα ισορροπίας ανάμεσα σε διαφορετικούς παράγοντες:

1. πρόσβαση στη δικαιοσύνη, με την έννοια της εγγύτητας των πολιτών στα δικαστήρια
2. ελάχιστο μέγεθος ενός δικαστηρίου, τόσο ώστε να εξασφαλίζεται η ύπαρξη διαφόρων αρμοδιοτήτων και λειτουργιών
3. μείωση των εξόδων, καθώς οι οικονομικές πηγές της δημόσιας διοίκησης δεν μπορούν και δεν πρέπει να σπαταλώνται
4. μεγιστοποίηση της ποιότητας λειτουργίας των παρεχόμενων υπηρεσιών

Το πλαίσιο που περιγράφεται σε αυτή την εισαγωγή είναι χρήσιμο, ώστε να διασαφηνιστούν οι γενικές αρχές που διέπουν το πνεύμα αυτού του πονήματος. Στην πραγματικότητα, δεν αποτελεί σκοπό αυτών των κατευθυντηρίων γραμμών μία ντετερμινιστική προσέγγιση για τον ορισμό του τέλειου δικαστικού χάρτη. Αντίθετα, όπως όλα τα εργαλεία που αναπτύσσονται από τη CEPEJ, αυτό το έγγραφο επιδιώκει περισσότερο να παρέχει μία γενική εικόνα για τη δημιουργία των δικαστικών χαρτών με το να θέσει μία σειρά παραγόντων που πρέπει να εκτιμηθούν από τους υπευθύνους, κατά το σχεδιασμό της βέλτιστης τοποθεσίας των υποδομών.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται «ανοιχτές» κατευθυντήριες γραμμές, που στόχο έχουν να βοηθήσουν τους διαμορφωτές πολιτικής στο να ανταποκριθούν στους αντικειμενικούς στόχους που έχουν τεθεί για την ισόρροπη ανάπτυξη του κάθε δικαστικού συστήματος.

Στην πραγματικότητα, εξετάζοντας κανείς τους δικαστικούς χάρτες καταλήγει στο συμπέρασμα ποια δικαστήρια πρέπει να παραμείνουν σε λειτουργία και ποια πρέπει να καταργηθούν. Για το λόγο αυτό οι αρμόδιες αρχές πρέπει να σταθμίσουν με προσοχή τις ανάγκες της δικαιοσύνης, ως προς όλες τις περιοχές ευθύνης τους και να εφαρμόσουν ομοιογενείς κανόνες.

1.3. Στάδια της δημιουργίας ενός δικαστικού χάρτη

Καθώς στο παρελθόν οι μεγάλες αποστάσεις και τα περιορισμένα μέσα μεταφοράς οδήγησαν στην ανάγκη να δημιουργηθούν αρκετά δικαστικά μέγαρα, στους σύγχρονους καιρούς έχει γίνει απαραίτητο να προσεγγίζονται τα δικαστήρια ως τμήματα ενός δικτύου. Τα δικαστήρια δεν μπορούν πλέον να αποτελούν μεμονωμένες και ανεξάρτητες μονάδες, αλλά τμήματα μίας αλυσίδας, της οποίας οι κρίκοι σχετίζονται μεταξύ τους. Αποτελούν ένα δίκτυο βέλτιστης παροχής υπηρεσιών, το οποίο πρέπει να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών.

Κατ' ουσίαν ο αντικειμενικός στόχος διαχείρισης της τοποθεσίας των δικαστηρίων είναι να θεμελιωθούν και να βελτιωθούν οι δεσμοί και ο συντονισμός μεταξύ δικαστηρίων, άλλων υπηρεσιών, επιχειρήσεων και πολιτών. Πρόκειται για μία διαδικασία σχεδιασμού, οργάνωσης και διαχείρισης ενεργειών, σχεδιασμένων να βελτιστοποιήσουν τη ροή των υπηρεσιών, τόσο στην ποινική όσο και στην αστική δικαιοσύνη, σε σχέση με όλες τις σχετικές διαδικασίες και ως προς διαφορετικές περιπτώσεις δικαστικών αποφάσεων. Παράλληλα λαμβάνονται υπόψη οι μετακινήσεις που πρέπει να κάνει ο χρήστης μέσα στη γεωγραφική περιοχή, όπου διαμένει, ώστε να υποστηρίξει τη διεξαγωγή των δικών.

Ο ορισμός του δικαστικού χάρτη αποτελεί μία περίπλοκη ενέργεια, η οποία πρέπει να αναλυθεί σε διάφορα στάδια, τα οποία μπορεί να διαρκέσουν αρκετούς μήνες μέχρι να ολοκληρωθούν πλήρως. Τέτοιου είδους στάδια μπορούν να περιγραφούν στο παρακάτω διάγραμμα:



Μία περιγραφή του κάθε σταδίου αναλύεται στο επόμενο κεφάλαιο. Στην παράγραφο που αφιερώνεται στη «Δημιουργία και μέτρηση δεικτών» περιγράφονται και παρέχονται οδηγίες – κλειδιά για τη θέση των παραγόντων, οι οποίες μπορούν να ληφθούν υπόψη από τους διαμορφωτές πολιτικής, όταν κληθούν να προχωρήσουν σε μεταρρύθμιση του δικαστικού χάρτη.

2. Η δημιουργία δικαστικών χαρτών

2.1. Εκτίμηση των υπαρχόντων δικαστικών χαρτών και δεικτών

Είναι σημαντικό να τονισθεί ότι κατά το σχεδιασμό ενός δικαστικού χάρτη παίζει μεγάλο ρόλο η διαθεσιμότητα των δεδομένων και η πληροφόρηση. Συγκεκριμένα το εύρος της γνώσης για την ποσοτική και κατά περίπτωση ποιοτική πληροφόρηση σχετικά με την τάση προσφυγής στη δικαιοσύνη, τόσο ως προς τις αστικές όσο και ως προς τις ποινικές δίκες, αποτελεί το κλειδί για τη μετέπειτα διαδικασία.

Μπορεί να φαντάζει περίεργο, αλλά η ροή των σταδίων που παρουσιάζονται σε αυτό το κείμενο ξεκινά από την εκτίμηση της τρέχουσας καταστάσεως και στη συνέχεια συμπληρώνεται από τους στόχους και τα κριτήρια, ενώ λογικό θα ήταν το αντίστροφο. Αυτό το σημείο φαίνεται πάντως αμφιλεγόμενο και η αλήθεια είναι ότι οι κατευθυντήριες γραμμές δεν είναι τόσο αυστηρές ως προς το ζήτημα της μεθοδολογίας. Σε κάθε περίπτωση, σκοπός είναι να τονιστεί ότι οι διαμορφωτές πολιτικής πρέπει πράγματι να γνωρίζουν τα δικαστικά συστήματα που τους αφορούν σε κάθε λεπτομέρεια, πριν καθορίσουν τους στόχους και τα κριτήρια. Χωρίς μία ενδελεχή γνώση της παρούσας κατάστασης, η μεταρρύθμιση μπορεί να μην επιτύχει. Μερικές φορές είναι προτιμότερο να τίθεται ο τελικός σκοπός της μεταρρύθμισης αμέσως μετά την εκτίμηση της πραγματικής κατάστασης και αφού ληφθεί υπόψη αυτό που μπορεί να κατορθωθεί.

Οι αρχές πρέπει να συλλέξουν πληροφορίες από εσωτερικές και εξωτερικές πηγές:

1. Τα υπουργεία δικαιοσύνης και οι άλλες αρχές διοίκησης της δικαιοσύνης πρέπει να ανασύρουν πληροφορίες σχετικά με την απονομή της δικαιοσύνης και συγκεκριμένα την είσοδο νέων υποθέσεων, τις εκκρεμείς υποθέσεις και τις υποθέσεις που ολοκληρώθηκαν.
2. Τα δικαστήρια ή οι υπηρεσίες στατιστικής πρέπει να δημιουργήσουν δείκτες παραγωγικότητας κατά δικαστήριο και κατά δικαστή, όπως και μέσους χρόνους κατά διαδικασία.
3. Ειδικές υπηρεσίες ή και αξιόπιστες ιστοσελίδες στο διαδίκτυο μπορούν να προσφέρουν στοιχεία γεωγραφικά, στοιχεία για τα μεταφορικά μέσα και τις υποδομές.
4. Ενώσεις ή επαγγελματίες ή αξιόπιστες ιστοσελίδες στο διαδίκτυο μπορούν να παρέχουν πληροφόρηση ειδική όπως ο αριθμός επιχειρήσεων στην περιοχή, το επίπεδό τους, νομική υποστήριξη κ.λ.π.

2.2 Η θέση των στόχων και των κριτηρίων

Η δικαιοσύνη αποτελεί ένα πανάρχαιο οργανισμό. Συνέπεια αυτού είναι ότι οι δικαστικοί χάρτες έχουν, σε πολλές περιπτώσεις, καταστεί ανεπαρκείς, με χαρακτηριστικά που δεν ανταποκρίνονται στις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας και των περιοχών που καλύπτουν. Αποτέλεσμα είναι προφανείς δυσλειτουργίες στη γεωγραφική διανομή των δικαστηρίων, όπως και μεγάλη δυσαρμονία προσωπικού, που οδηγεί σε διαφοροποιήσεις ανάμεσα στο επίπεδο λειτουργικότητας ενός δικαστηρίου και στην αποτελεσματικότητά του. Επιπλέον, μεγάλος αριθμός δικαστικών συστημάτων παρουσιάζει μία αυξανόμενη καθυστέρηση, με μία αργή αλλά συνεχή αύξηση του χρόνου παροχής δικαιοσύνης τόσο στον αστικό όσο και στον ποινικό τομέα, γεγονός που έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της αποτελεσματικής δικαιοσύνης².

Η βάση για την αφετηρία ενός σχεδίου κατάστροφησης δικαστικού χάρτη μπορεί να είναι πολύ διαφορετική από χώρα σε χώρα και για το λόγο αυτό κάθε μεταρρύθμιση μπορεί να επιδιώκει διαφορετικούς σκοπούς. Σε μία χώρα όπως η Ιταλία, όπου πριν τη μεταρρύθμιση υπήρχαν 2.000 δικαστήρια, αποφασίστηκε η μείωση των πρωτοβάθμιων δικαστηρίων, ώστε να επιτευχθεί βελτίωση της αποτελεσματικότητας του όλου δικαστικού συστήματος³. Προκειμένου να ανασχεδιαστεί το δικαστικό σύστημα, η τεχνική που

² Βλ. συγκριτική μελέτη των μεταρρυθμίσεων των δικαστικών χαρτών στην Ευρώπη στο Europe, Sciences Po Strasbourg Consulting – 2012.

³ LEGGE 14 settembre 2011, n. 148, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. (11G0190).

χρησιμοποιήθηκε ήταν να συγχωνευθούν μικρότερες και λιγότερο αποτελεσματικές μονάδες σε μεγαλύτερα δικαστήρια.

Σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες στόχο είναι η γεωγραφική μείωση του αριθμού των δικαστηρίων. Αυτή η διαδικασία αναδιοργάνωσης δεν έχει μόνο οικονομικά κίνητρα. Σε κάποιες χώρες όπως η Δανία, η Νορβηγία και η Ολλανδία εφαρμόζονται τέτοια προγράμματα, προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα της δικαιοσύνης. Ως κίνητρα για την αναδιοργάνωση αναφέρονται η εξοικονόμηση οικονομικών πόρων, η βελτίωση της ποιότητας εν γένει, η εξειδίκευση των δικαστηρίων με την εξασφάλιση ενός ελάχιστου αριθμού δικαστών, η εισαγωγή νέων τεχνολογιών και η βελτίωση του χρονοδιαγραμμάτων⁴.

Παράλληλα δεν μπορούμε να αποκλείσουμε την πιθανότητα ύπαρξης περιπτώσεων, όπου υπάρχει η διάθεση να εισαχθούν νέες δικαστικές τοποθεσίες, προκειμένου να μειωθεί η απόσταση προς τους πολίτες. Στην Ολλανδία, για παράδειγμα, αρκετές πόλεις με πληθυσμό πάνω από 100.000 κατοίκους δεν διέθεταν δικαστήριο, ενώ υπήρχε δικαστήριο σε πόλεις με λιγότερο πληθυσμό⁵.

Στην Ιταλία, πράγματι, υπάρχουν πολλές δυσμορφίες (αν και εν μέρει αντιμετωπίστηκαν από τη μεταρρύθμιση των ετών 2011-2012): οι περιοχές του Τارانτό, της Μεσσίνα και του Ρέτζιο στην Καλαβρία έχουν έκταση 2.500 και 3.200 τ.μ. (περίπου η κάθε μία 1% της επιφάνειας της Ιταλίας), ενώ οι περιοχές του Τορίνο, της Μπολόνια και της Φλωρεντίας έχουν έκταση 22.000 και 29.000 τ.μ. (κάθε μία 8% της επιφάνειας της Ιταλίας). Το δικαστήριο της Μιστρέτα στη Σικελία εξυπηρετεί 22.154 κατοίκους, ενώ στη Ρώμη καλύπτει ένα πληθυσμό των 2.612.068 κατοίκων. Τα 50 μικρότερα δικαστήρια ανάλογα με τον πληθυσμό που εξυπηρετούν (το 30% του συνόλου των ιταλικών δικαστηρίων) αντιστοιχεί στο 9% του πληθυσμού της Ιταλίας.

Ο υπερβολικός αριθμός των δικαστηρίων μαζί με την άλογη κατανομή των ανθρωπίνων πόρων και των τοποθεσιών, αποτελούσαν τις κύριες αιτίες για τη μεταρρύθμιση πολλών δικαστικών χαρτών σε ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Κροατία και η Ιταλία. Εδώ το θέμα της γεωγραφικής κατανομής των δικαστηρίων έχει τεθεί σε συζήτηση για πάνω από ένα αιώνα, ήδη από την ενοποίηση της Ιταλίας το 1861 μέχρι σήμερα, όμως δεν υπήρξε ποτέ μία σοβαρή νομοθετική πρωτοβουλία για την αναχάραξη του δικαστικού χάρτη, ώστε αυτός να έρχεται σε συμφωνία με τις δομές και τις πραγματικές ανάγκες της κοινωνίας.

⁴ European Network of the Councils of Justice, Judicial Reform in Europe Report 2011-2012.

⁵ Βλ. συγκριτική μελέτη (σημ. 1)

Στην Ολλανδία ένας από τους κύριους στόχους της μεταρρύθμισης ήταν η αναδιανομή των ανθρωπίνων πόρων με σκοπό την αποφυγή ανισορροπιών. Στην Ιταλία λόγω της μεταρρύθμισης του δικαστικού χάρτη ακόμη μέχρι και σήμερα διεξάγεται μία εκ βάθρων αναδιανομή του ανθρώπινου δυναμικού.

Όπως εν συντομία αναφέρθηκε παραπάνω, σε συνδυασμό με την δημογραφική ανάπτυξη των κρατών και την άνιση κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού, πρέπει να υπογραμμιστεί και η αυξανόμενη απαίτηση για εξειδίκευση, λόγω της μεγαλύτερης πολυπλοκότητας του δικαίου και των επιχειρήσεων. Αυτή η πλευρά υπογραμμίζει την ανάγκη για δικαστικές μεταρρυθμίσεις που θα οδηγούν σε υψηλότερη νομική επαγγελματική ικανότητα. Στο σημείο αυτό γινόμαστε μάρτυρες μίας ακόμη συσχέτισης της ανάγκης για εξειδίκευση που επιβάλλει ένα συγκεκριμένο μέγεθος δικαστηρίου – και εγγύτητας στους πολίτες, το οποίο σε τελική ανάλυση έχει να κάνει με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

2.3. Δημιουργία και μέτρηση δεικτών

Πολλοί δείκτες μπορούν να χρησιμοποιηθούν προκειμένου να εδραιωθεί η βέλτιστη ισορροπία ανάμεσα στη δραστηριότητα ενός δικαστηρίου και στην εγγύτητα προς τους χρήστες. Επιπρόσθετα, η παρουσία ενός καταστήματος κράτησης μπορεί να αποτελεί ένα εξέχον εμπόδιο στη διαδικασία λήψης απόφασης, διότι με βάση λόγους ασφαλείας και οικονομίας, είναι βολικό να μειώνονται οι αποστάσεις μετακίνησης για τους έγκλειστους, οι οποίοι είναι κατηγορούμενοι σε ποινικές δίκες.

Στην Ιταλία αποφασιστικής σημασίας ήταν η μέτρηση της δραστηριότητας του δικαστηρίου και της παραγωγικότητας τόσο των δικαστών όσο και των δικαστηρίων, διότι κατά την επιλογή των δικαστηρίων που θα καταργούνταν, προσοχή δόθηκε σε αυτά που είχαν περιορισμένο μέγεθος και μικρή δραστηριότητα. Χρησιμοποιήθηκαν συγκεκριμένα κριτήρια, το οποίο συνήθως ήταν ο μέσος όρος παραγωγής κατά την τελευταία πριν τη μεταρρύθμιση πενταετία. Η αρχή που εφαρμόστηκε ήταν ότι δικαστήρια με δείκτες πολύ κάτω του μέσου όρου θα έπρεπε να συγχωνευθούν με μεγαλύτερα και παραγωγικότερα.

Υπό την άποψη αυτή, οι παράγοντες που καταγράφονται στη συνέχεια θεωρούνται οι σημαντικότεροι για τον προσδιορισμό ενός δικαστικού χάρτη. Διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: στους «Παράγοντες - κλειδιά», οι οποίοι είναι μέγιστης σημασίας και στους «επιπρόσθετους παράγοντες», οι οποίοι είναι δευτερεύουσας σημασίας και, αν χρησιμοποιηθούν, μπορεί να αυξήσουν την ορθότητα της ανάλυσης. Οι παράγοντες – κλειδιά είναι αποκλειστικά ποσοτικοί ή ευκόλως μετρήσιμοι ποσοτικοί δείκτες, και για το λόγο αυτό

μπορούν να μετρηθούν με αντικειμενικότητα. Από την άλλη πλευρά, ανάμεσα στους επιπρόσθετους παράγοντες κάποιοι είναι ποσοτικοί δείκτες, οι οποίοι δεν είναι εύκολα μετρήσιμοι (για παράδειγμα το επίπεδο των επιχειρήσεων, το περιβάλλον για την πρόσληψη των δικαστών και του διοικητικού προσωπικού κ.λ.π.) και άλλοι έχουν μικρότερη επίδραση (όπως η διαμεσολάβηση ή η διαμορφωμένη κουλτούρα). Είναι όμως προτιμότερο να τίθενται επιπρόσθετα στα βασικά κριτήρια, έτσι ώστε να δημιουργείται μία πιο ευσταθής μεταρρύθμιση.

A. Παράγοντες – κλειδιά

1. Πυκνότητα του πληθυσμού
2. Μέγεθος δικαστηρίων
3. Ροή των διαδικασιών και φόρτος εργασίας
4. Γεωγραφική τοποθεσία, υποδομές και μέσα μεταφοράς

B. Επιπρόσθετοι παράγοντες

1. Ψηφιοποίηση
2. Παροχές του δικαστηρίου σε τηλεφωνικές και τηλεοπτικές συνδέσεις και διαμορφωμένη κουλτούρα
3. Επίπεδο των επιχειρήσεων
4. Εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης διαφοράς/Διαμεσολάβηση
5. Επάρκεια νομικής υποστήριξης
6. Πρόσληψη δικαστών και γραμματειακού προσωπικού

2.3.1 Πυκνότητα πληθυσμού

Στην πραγματικότητα κατά την προσπάθεια να προσδιορίσουμε το βέλτιστο μέγεθος ενός δικαστηρίου, το επίπεδο ζήτησης για απονομή δικαιοσύνης έχει περισσότερη επίδραση, απ' ό, τι ο αριθμός των προσώπων που ζουν στην περιοχή. Στη συνάφεια αυτή δεν μπορούμε να παραγνωρίσουμε ότι αποτελεί ένα σημαντικό παράγοντα, που πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τη μεταρρύθμιση ενός δικαστικού χάρτη η οι πληθυσμοί προσώπων που εξυπηρετούνται από κάθε δικαστήριο. Για παράδειγμα, στην Πορτογαλία αναφέρθηκε μία άνιση κατανομή του πληθυσμού που ζει στις ηπειρωτικές περιοχές και αυτού που ζει στις παράκτιες περιοχές. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση της απαίτησης για απονομή δικαιοσύνης σε πόλεις όπως το Πόρτο ή Λισσαβώνα⁶. Επίσης στην Ιταλία οι μεταρρυθμιστές παρατηρούν ότι συγκεκριμένες μετακινήσεις πληθυσμού καθιστούν περιοχές

⁶ Βλ. υποσημείωση 1.

όπως το Βενέτο, από αγροτικές σε βιομηχανικές μέσα σε λίγες δεκαετίες, παρατηρούμενης μίας εκ βάθρων αλλαγής στον αριθμό, στην κατανομή και στον τύπο της απαίτησης για δικαιοσύνη. Αντίθετα άλλες περιοχές αντιμετωπίζουν μία χαμηλή ζήτηση και είναι σχεδόν ανενεργείς, ειδικά στην περίπτωση που το μέγεθος και η κατανομή του προσωπικού δεν έχουν μειωθεί αντίστοιχα.

Πρέπει να τονιστεί ότι δεν υφίσταται ένας βέλτιστος αριθμός ανθρώπων που πρέπει να εξυπηρετούνται από ένα δικαστήριο, διότι θα ήταν ορθότερο να ληφθεί υπόψη η σχέση ανάμεσα στο μέγεθος του δικαστηρίου και του πληθυσμού που εξυπηρετείται. Παρόλα αυτά ορισμένες στατιστικές μπορούν να συναχθούν και για το λόγο αυτό απαιτείται η καταγραφή της δραστηριότητας του δικαστηρίου.

Τα δικαστήρια διεκπεραιώνουν διαφορετικά καθήκοντα, ανάλογα με τις δικαιοδοσίες που τους απονέμονται από το νόμο. Στις περισσότερες περιπτώσεις, τα δικαστήρια χειρίζονται υποθέσεις αστικές και ποινικές, και ενδεχομένως διοικητικές. Επιπρόσθετα, τα δικαστήρια μπορεί να έχουν την ευθύνη για την τήρηση καταλόγων (εδαφικοί, επιχειρηματικοί και αστικοί κατάλογοι), όπως και να διαθέτουν ειδικά τμήματα για υποθέσεις εκτέλεσης. Για το λόγο αυτό, η σύγκριση των δικαστικών συστημάτων ανάμεσα στα κράτη μέλη ή άλλες οντότητες πρέπει να προσεγγίζεται με προσοχή, λαμβανομένης υπόψη της τρέχουσας δικαιοδοσίας του κάθε συστήματος⁷.

Από τα 47 συστήματα που αξιολογήθηκαν το 2010⁸, τα περισσότερα κράτη (19) έχουν λιγότερα από ένα πρωτοβάθμιο δικαστήριο γενικής δικαιοδοσίας ανά 100.000 κατοίκους. Σε 15 κράτη, ο αριθμός ήταν ανάμεσα σε 1 με 2 πρωτοβάθμια δικαστήρια ανά 100.000 κατοίκους. 13 κράτη είχαν υψηλότερους αριθμούς, αλλά μόνο η Τουρκία, η Ρωσική Ομοσπονδία και το Μονακό διέθεταν περισσότερα από 5 δικαστήρια ανά 100.000 κατοίκους. Σημειώνουμε ότι ο αριθμός που αναφέρθηκε για το Μονακό πρέπει να προσεγγισθεί λαμβανομένου υπόψη του μικρού αριθμού των κατοίκων, ο οποίος έχει μία απορρυθμιστική επίδραση σε αναλογίες ανά 100.000 κατοίκους.

Ακριβώς όπως συμβαίνει και σε μεμονωμένες χώρες, έτσι παρατηρώντας τους μέσους όρους των ευρωπαϊκών δικαστικών συστημάτων, μπορούμε να διαγνώσουμε μία συγκεκριμένη στατιστική ποικιλία ως προς τον αριθμό του πληθυσμού που εξυπηρετείται από τα πρωτοβάθμια δικαστήρια (με την έννοια του συνολικού αριθμού δικαστηρίων γενικής δικαιοδοσίας και

⁷ European Judicial Systems – Edition 2012 (data 2010). Efficiency and quality of Justice (CEPEJ)

⁸ European Judicial Systems – Edition 2012 (data 2010). Efficiency and quality of Justice (CEPEJ), Figure 5.2 – Αριθμός των πρωτοβάθμιων δικαστηρίων ανά 100.000 κατοίκους το 2010.

εξειδικευμένου αντικειμένου). Για παράδειγμα στο Βέλγιο υπάρχει ένα δικαστήριο πρώτου βαθμού για κάθε 401.478 ανθρώπους κατά μέσο όρο, αλλά από την άλλη, σε χώρα με ίδια πληθυσμιακά χαρακτηριστικά, όπως η Ουγγαρία ο αριθμός των ανθρώπων που εξυπηρετούνται από κάθε πρωτοβάθμιο δικαστήριο είναι αρκετά λιγότερος και συγκεκριμένα 76.229 άνθρωποι. Σε δύο αρκετά συγκρίσιμες χώρες όπως η Ισπανία και η Ιταλία ο αριθμός των ανθρώπων ανά δικαστήριο είναι 20.503 για την Ισπανία και 39.250 (δηλ. πάνω από το μισό) για την Ιταλία.

Σε στατιστικούς όρους θα ήταν χρήσιμο να γνωρίζουμε ότι ανάμεσα στις 42 χώρες που υποστηρίζονται από τη CEPEJ για αυτόν τον δείκτη, ο μέσος όρος των ανθρώπων που εξυπηρετούνται από ένα πρωτοβάθμιο δικαστήριο είναι 25.599 άνθρωποι (ο αριθμός εξάγεται αν διαιρεθεί ο συνολικός πληθυσμός των 712.980.053 κατοίκων με το σύνολο των 27.852 δικαστηρίων). Αυτός ο αριθμός είναι προς κατάπληξη μικρός αν κοιτάξουμε τη λίστα των μέσων όρων ανά χώρα, αλλά αυτό οφείλεται στο βάρος των μεγαλύτερων κρατών όπως η Ρωσική Ομοσπονδία (9.978 δικαστήρια εξυπηρετούν 14.323 πολίτες το κάθε ένα) και η Τουρκία (4.298 δικαστήρια εξυπηρετούν 16.883 πολίτες το κάθε ένα).

2.3.2 Το μέγεθος των δικαστηρίων

Η CEPEJ ορίζει ως δικαστήριο «το όργανο εκείνο που ιδρύεται από το νόμο και ορίζεται να εκδικάσει συγκεκριμένα είδη δικαστικής διαφοράς εντός μιας συγκεκριμένης διοικητικής δομής, όπου ένας ή περισσότεροι δικαστές δικάζουν σε προσωρινή ή μόνιμη βάση». Για τους σκοπούς αυτής της παραγράφου μπορούμε να υποθέσουμε ότι ασχολούμαστε με τα δικαστήρια γενικής δικαιοδοσίας.

Πράγματι το μέγεθος ενός δικαστηρίου μπορεί να καθορίζεται από το συνολικό αριθμό των προσώπων που απασχολούνται σε αυτό, δηλ. τον αριθμό των δικαστικών λειτουργιών και τον αριθμό του διοικητικού προσωπικού. Με αυτή την έννοια, αν υποθέσουμε ότι σε ένα ιδανικό δικαστικό σύστημα η αναλογία διοικητικού προσωπικού και δικαστικών λειτουργιών είναι περίπου σταθερή σε όλα τα δικαστήρια και ότι όλοι οι δικαστές έχουν τον ίδιο, ή περίπου τον ίδιο, φόρτο εργασίας, τότε περισσότερο πραγματιστικά το μέγεθος του δικαστηρίου μπορεί να αναφέρεται στον αριθμό των δικαστών που απασχολούνται στο δικαστήριο αυτό.

Ποιο είναι όμως το βέλτιστο μέγεθος ενός δικαστηρίου, σύμφωνα με το επίπεδο της δουλειάς που έχει να κάνει; Επιπρόσθετα, ποιο είναι το ορθό επίπεδο φόρτου εργασίας, το οποίο θα εξασφαλίζει ότι το δικαστήριο απολαμβάνει τα προνόμια των οικονομιών κλίμακας; Υπάρχει επαρκής

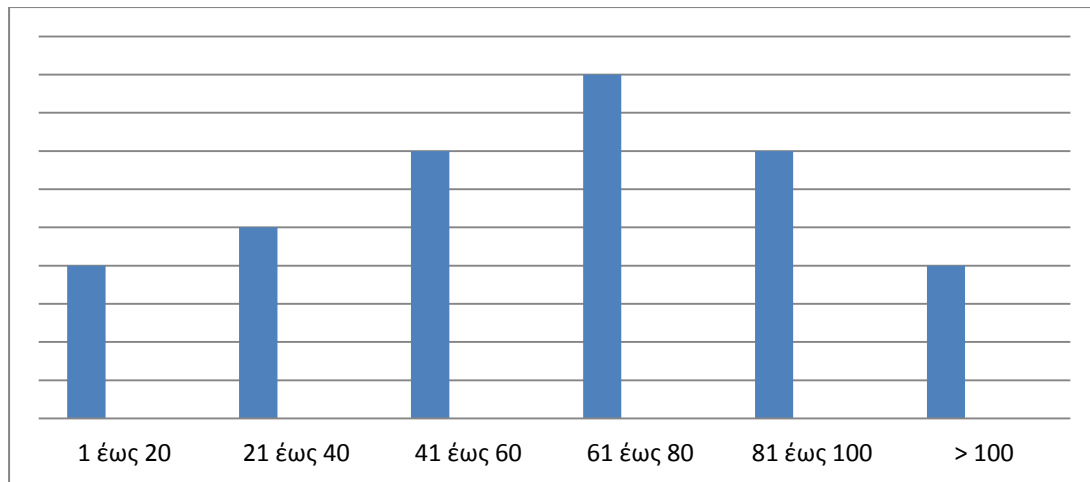
αριθμός υποθέσεων που να διασφαλίζει ότι το δικαστήριο χρησιμοποιείται όσο το δυνατόν περισσότερο;

Αυτές οι ερωτήσεις σχετίζονται με τα προβλήματα που τέθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο αυτών των κατευθυντήριων γραμμών, όταν αναφερθήκαμε στο θέμα της βέλτιστης τοποθεσίας των πηγών. Ένα μικρό δικαστήριο μπορεί να έχει χαμηλή παραγωγικότητα, επειδή ο ρυθμός ροής των διαδικασιών είναι τόσο χαμηλός, ώστε να εξαντλεί την ικανότητα των δικαστών του. Παρόλα αυτά, ένας μικρός αριθμός δικαστών απέναντι στην ίδια ποικιλία δικών ενός μεγαλύτερου δικαστηρίου, μπορεί να οδηγήσει σε έλλειψη εξειδίκευσης και κατ' αποτέλεσμα σε χαμηλότερη απόδοση (αν επικεντρωθούμε στο κόστος), αλλά επίσης σε χαμηλότερη αποτελεσματικότητα (αν επικεντρωθούμε στην ποιότητα). Αντίθετα, ένα μεγάλο δικαστήριο, όπως αυτά που βρίσκονται στις μεγάλες μητροπόλεις, μπορεί να έχει χαμηλή παραγωγικότητα, λόγω δυσλειτουργιών που οφείλονται αποκλειστικά στο μεγάλο μέγεθός του. Εδώ η γραφειοκρατία είναι εμπόδιο και σταματά κάθε φυσιολογική δικαστική δραστηριότητα.

Σε μερικές περιπτώσεις η παραγωγικότητα των δικαστών μπορεί να χρησιμοποιείται προκειμένου να καθορίσει το βέλτιστο μέγεθος ενός δικαστηρίου. Η παραγωγικότητα ενός δικαστηρίου μπορεί να ορίζεται ως ο αριθμός των δικών που ολοκληρώνονται από το δικαστήριο εντός μιας προκαθορισμένης χρονικής περιόδου. Με την έννοια αυτή η παραγωγικότητα του δικαστηρίου είναι το σύνολο της παραγωγικότητας ανά δικαστή που απασχολείται στο δικαστήριο αυτό.

Το τμήμα στατιστικής του Ιταλικού Υπουργείου Δικαιοσύνης προέβη σε μία μελέτη της παραγωγικότητας κάθε δικαστηρίου και μετά συνοψισε τα αποτελέσματα ανά ομάδες δικαστηρίων, σύμφωνα με το μέγεθός τους (μέσος όρος παραγωγικότητας των δικαστηρίων από 0 έως 10 δικαστές, από 11 έως 20 δικαστές κ.ο.κ.).

Η μελέτη εκπονήθηκε με αληθινούς αριθμούς που επιβεβαίωσαν τη λογική που αναπτύχθηκε ανωτέρω. Στην πραγματικότητα, η καμπύλη της παραγωγικότητας είναι παραβολική, δηλ. πρώτα αυξάνει καθώς αυξάνει το μέγεθος των δικαστηρίων, με τη χαμηλότερη τιμή να σχετίζεται με τα δικαστήρια μέχρι 20 δικαστές, και στη συνέχεια μειώνεται όταν αμέσως μετά το μέγεθος του δικαστηρίου καταλαμβάνει ένα συγκεκριμένο (υψηλό) αριθμό δικαστών. Η ύψιστη παραγωγικότητα συνδέεται με τα δικαστήρια με αριθμό δικαστών ανάμεσα στο 40 και στο 80. Η παραγωγικότητα πέφτει ξανά όταν ο αριθμός των δικαστών ξεπερνά τους 100. Στην οριζόντια στήλη είναι ο αριθμός των δικαστών ανά δικαστήριο και στην κάθετη – χρωματισμένη μπλε – η παραγωγικότητα του δικαστηρίου.



Παρόμοιες μελέτες διενεργήθηκαν στην Ολλανδία, μία κατά τα έτη 2002-2005 και μία άλλη κατά την περίοδο 2005-2009. Τα αποτελέσματα δεν ήταν πολύ διαφορετικά από αυτά που εκτέθηκαν ανωτέρω. Στην πραγματικότητα, σύμφωνα με τις υπάρχουσες οργανωτικές δομές, η παραγωγικότητα ήταν ύψιστη σε μεσαίου μεγέθους δικαστήρια, ενώ πολύ μικρά και πολύ μεγάλα δικαστήρια ήταν λιγότερο παραγωγικά. Το συμπέρασμα, είναι ότι από τη μια, μπορεί να αποβεί ωφέλιμο αν μικρά δικαστήρια με μικρή παραγωγικότητα συγχωνευθούν με μεγαλύτερα δικαστήρια. Από την άλλη, η συγχώνευση δεν θα πρέπει να οδηγήσει στο άλλο άκρο, δηλ. τη δημιουργία πολύ μεγάλων δικαστηρίων, καθώς αυτά τα δικαστήρια κινδυνεύουν να επιδείξουν πολύ λιγότερη παραγωγικότητα απ' ό,τι τα μικρότερα δικαστήρια, από τα οποία θα προέρχονται⁹.

Αν ο στόχος της δημιουργίας δικαστικών χαρτών, ή ένας από τους στόχους, είναι να δημιουργηθούν δικαστήρια μέσου μεγέθους, τα οποία θα βελτιστοποιήσουν την παραγωγικότητα των δικαστών, το ζήτημα θα ήταν να συγχωνευθούν μικρά δικαστήρια με χαμηλή παραγωγικότητα με μεγαλύτερα και τελικά να ελαττωθεί το μέγεθος ορισμένων δυσλειτουργικών μεγάλων δικαστηρίων.

Προκειμένου να κατανοηθούν καλύτερα τα αποτελέσματα της εφαρμογής αυτής της αρχής, μπορούμε να φανταστούμε δύο δικαστήρια, το δικαστήριο Α με 20 δικαστές και το δικαστήριο Β με 100 δικαστές. Στην περίπτωση που καταδειχθεί μία μέση παραγωγικότητα χαμηλότερη από ένα δικαστήριο με 50 δικαστές, τότε θα μπορούσαμε να επανασχεδιάσουμε τις εδαφικές παραμέτρους και τις αρμοδιότητες ώστε να προκύψουν δύο νέα δικαστήρια Α1 και Β1 με περίπου 60 δικαστές το κάθε ένα. Αυτή η λύση πειραματίστηκε στην Ιταλία με τα δικαστήρια του Τορίνο (που μειώθηκε σε μέγεθος) και της Ιβρέας (που αυξήθηκε σε μέγεθος).

⁹ Βλ. Judiciary in Time of Scarcity: Retrenchment and reform, by Frans van Dijk – Horatius Dumbrav.

Σε ένα δεύτερο παράδειγμα μπορούμε να φανταστούμε δύο άλλα δικαστήρια το δικαστήριο Γ με 15 δικαστές και το δικαστήριο Δ με 35 δικαστές. Αν επιδείξουν μία μέση παραγωγικότητα μικρότερη απ' ό,τι ένα δικαστήριο με 50 δικαστές, τότε μπορούμε να προβούμε σε ένα διαφορετικό τύπο παρέμβασης από το προηγούμενο που θα κατατείνει στη συγχώνευση των δικαστηρίων και των περιοχών σε ένα νέο δικαστήριο, το δικαστήριο Ε με 50 δικαστές, δηλ. το σύνολο των δικαστών που προέρχονται από τα δικαστήρια Γ και Δ. Αυτή η λύση εφαρμόστηκε ευρέως στην πρόσφατη μεταρρύθμιση στην Ιταλία, όταν περίπου 30 μικρά δικαστήρια έκλεισαν και συγχωνεύθηκαν σε μεγαλύτερα.

2.3.3. Ροή δικών και φόρτου εργασίας

Για τους σκοπούς αυτής της παραγράφου ασχολούμαστε με τα δικαστήρια γενικής δικαιοδοσίας, έχοντας ως βάση σύγκρισης ανάλογα το είδος της διαφοράς που αντιμετωπίζουν δικαστές με όμοια, ή περίπου όμοια, παραγωγικότητα.

Στην προηγούμενη παράγραφο δώσαμε γενικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την αντιμετώπιση ζητημάτων, όπως η εύρεση βέλτιστου μεγέθους δικαστηρίου που βασίζεται στην παραγωγικότητα των δικαστών. Ακολουθώντας αυτή την αρχή, σε ένα από τα δύο παραδείγματα που εκτέθηκαν στο τέλος της παραγράφου, καταλήξαμε σε δύο νέα δικαστήρια το Α1 και το Β1 με περίπου 60 δικαστές το κάθε ένα. Τώρα, ας θέσουμε την παράμετρο ότι η ιστορική ροή των δικών δείχνει ότι στο δικαστήριο Α1 εισέρχονται 12.000 υποθέσεις το χρόνο και στο δικαστήριο Β1 14.400 υποθέσεις κάθε χρόνο, όμοιες ως προς αυτές του Α1 σχετικά με το βαθμό δυσκολίας. Αν αμφότερα τα δικαστήρια λειτουργούν αποτελεσματικά με συγκρίσιμη παραγωγικότητα, όποιο και αν είναι το επίπεδο αυτής, θα είχαμε δύο μη ισόρροπες περιπτώσεις: στην πραγματικότητα αν η παραγωγικότητα είναι μεγαλύτερη από 200 υποθέσεις κατά δικαστή κατ' έτος θα είχαμε μία υπερεκπλήρωση του φόρτου εργασίας στο δικαστήριο Α1. Αντίθετα, αν η παραγωγικότητα ήταν κάτω από 200 υποθέσεις ανά δικαστή κατ' έτος, τότε θα υπήρχε μία εκκρεμότητα και στα δύο δικαστήρια κάθε χρόνο. Συνέπεια των ανωτέρω η ιδανική λύση θα ήταν να επαναπροσδιοριστούν οι αρμοδιότητες των δύο δικαστηρίων με στόχο να έχουν περίπου 13.200 εισερχόμενες υποθέσεις κάθε ένα.

Σε κάθε περίπτωση αναδεικνύεται και ένα επιπλέον ζήτημα, καθώς πρέπει να προσδιοριστεί ο τρόπος του υπολογισμού του «φόρτου εργασίας» ανά δικαστήριο και ανά δικαστή. Αυτός ο φόρτος είναι οι εισερχόμενες κατ' έτος υποθέσεις κατ' έτος κατά δικαστή μόνο ή περιλαμβάνει επίσης και εκκρεμείς υποθέσεις στην αρχή της σχετικής περιόδου; Επιπλέον, ποιες

θεωρούνται εκκρεμείς υποθέσεις; Όλες οι υποθέσεις που σωρεύονται στο τέλος κάθε περιόδου ή μόνο αυτές που δεν έχουν επιλυθεί εντός μίας δεδομένης περιόδου;

Το πρόβλημα είναι υπό συζήτηση. Μία πιθανή λύση σε αυτό το ζήτημα θα ήταν οι εκκρεμείς υποθέσεις να μεταχειρίζονται χωριστά από τις εισερχόμενες, ως προς τις οποίες εφαρμόζονται ειδικά μέτρα. Στην πραγματικότητα, σε μία ιδανική περίπτωση αν το δικαστικό σύστημα επιτύχει μία εξισορρόπηση αποτελεσματικότητας και παραγωγικότητας, τα δικαστήρια θα ήταν σε θέση να επιλύσουν όλες τις εισερχόμενες υποθέσεις εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, μειώνοντας στο ελάχιστο ή ακόμα εκμηδενίζοντας τη συσσώρευση παλαιού φόρτου εργασίας. Με άλλα λόγια, η ανάλυση για τον ορισμό του δικαστικού χάρτη θα έπρεπε να βασίζεται μόνο στις εισερχόμενες και επιλυθείσες υποθέσεις (όπου η παραγωγικότητα συνίσταται στην αναλογία αυτών των δύο παραμέτρων) και στη συνέχεια μία ειδική και με ορισμένη θητεία ομάδα δικαστών θα μπορούσε να επιφορτισθεί με την αντιμετώπιση των εκκρεμών υποθέσεων μέχρι το στοκ των υποθέσεων να εκμηδενιστεί.

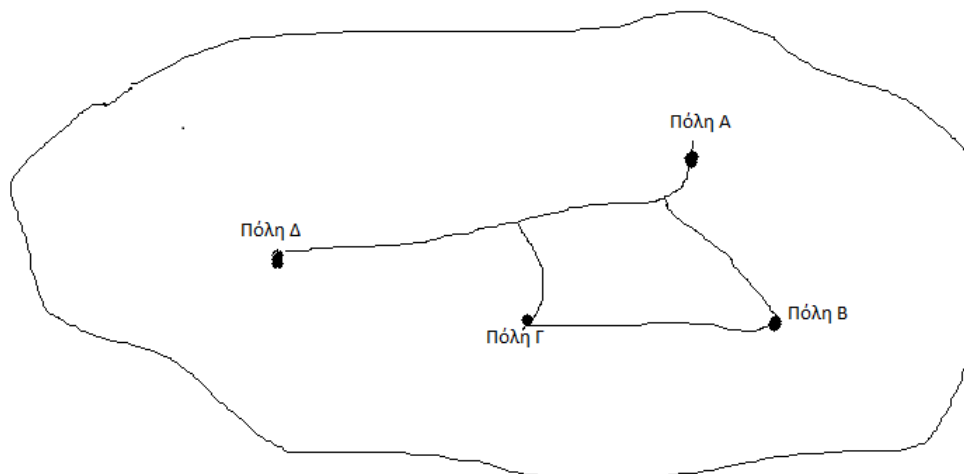
2.3.4. Γεωγραφική τοποθεσία, διαθέσιμα μέσα μεταφοράς και υποδομές

Σε πολλές χώρες η γεωγραφική τοποθεσία του δικαστηρίου μπορεί να είναι πολύ σημαντική λόγω των αναγκών για πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε τοπικό επίπεδο. Οι μεταφορικές ανάγκες και η διαθεσιμότητα νέων μέσων μεταφοράς επιδρά στην ικανότητα του κοινού να έχει πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Όπου απαιτείται η φυσική παρουσία του μέρους της δίκης στο δικαστήριο, η προσβασιμότητα του δικαστηρίου είναι πολύ σημαντική. Θα ήταν παράλογο να περιμένει κανείς από το διάδικο μέρος να ταξιδεύει προς το δικαστήριο για μία υπερβολική χρονική περίοδο. Πρέπει να προσδιοριστεί μία σταθερά εύλογης διάρκειας μετακίνησης.

Ως περιπτώσεις που μπορεί να παραβιάζουν το δικαίωμα για ίση πρόσβαση στη δικαιοσύνη είναι οι παρακάτω: ένας υπερήλικας που πρέπει να εμφανιστεί στο δικαστήριο νωρίς το πρωί ή να εμφανιστεί στο δικαστήριο κάποιος που δεν διαθέτει μεταφορικό μέσο ή η συγκοινωνία προς το δικαστήριο είναι πολύπλοκη (σ.σ. βλ. τις νησιωτικές περιοχές).

Στην περίπτωση αυτή η αρχή που πρέπει να εφαρμοστεί κατά την αναζήτηση της βέλτιστης κατανομής των δικαστηρίων με όρους τοποθεσίας, είναι η ελαχιστοποίηση της απόστασης ανάμεσα στο δικαστήριο και όλες τις δημοτικές περιοχές μίας ευρύτερης περιφέρειας.

Στη συνέχεια δίδεται μία υπόθεση εργασίας, με ένα φανταστικό χάρτη μίας περιφέρειας με τέσσερις μεγάλες πόλεις (Α,Β,Γ και Δ), ανάμεσα στις οποίες πρέπει να επιλεγεί ποια τοποθεσία δικαστηρίου ικανοποιεί τον όρο της ελάχιστης απόστασης από τους πολίτες.



Το πρόβλημα μπορεί να επιλυθεί με τη κατάστρωση ενός πίνακα που καταδεικνύει το χρόνο ταξιδιού με αυτοκίνητο ανάμεσα στις 4 πόλεις. Υποθέτουμε επίσης ότι κάθε πόλη είναι το επίκεντρο άλλων μικρότερων πόλεων γύρω της.

Από/ προς σε λεπτά	Πόλη Α	Πόλη Β	Πόλη Γ	Πόλη Δ
Πόλη Α	0	30'	35'	60'
Πόλη Β	30'	0'	20'	35'
Πόλη Γ	35'	20'	0'	20'
Πόλη Δ	60'	35'	20'	0'
Σύνολα	125'	85'	75'	115'

Προφανώς, η βέλτιστη τοποθεσία δικαστηρίου ανάμεσα στις 4 παραπάνω πόλεις είναι η πόλη Γ, διότι ελαχιστοποιεί τις αποστάσεις από τις άλλες τρεις πόλεις, αν συγκριθεί με όλους τους πιθανούς ταξιδιωτικούς συνδυασμούς. Φυσικά, αυτή η ανάλυση είναι ανεξάρτητη από τον αριθμό των ανθρώπων που μετακινούνται. Σε κάθε περίπτωση, αν, για παράδειγμα, η πόλη Β είχε ένα κέντρο περισσότερο πολυάνθρωπο με πολύ μεγαλύτερο αριθμό υποθέσεων απ' ό, τι η πόλη Γ, τότε οι αρχές μπορεί να έδιδαν προτεραιότητα στην πόλη Β ως τοποθεσία δικαστηρίου.

Στην πραγματικότητα, αναφέρεται ακόμη ένα άλλο στοιχείο για ανάλυση. Πρέπει όλες οι υπηρεσίες που παρέχονται από ένα δικαστήριο να παραμένουν στο ίδιο δικαστήριο; Χρειαζόμαστε την πλήρη δομή ενός

δικαστηρίου, ακόμη και όταν οι χρήστες πρέπει μόνο να καταθέσουν μία αίτηση για την έναρξη της διαδικασίας;

Παραμένοντας στο προηγούμενο παράδειγμα, με τα τρία μέρη που δεν θα έχουν δικαστήριο, μπορεί να ήταν χρήσιμο να ιδρυθούν σημεία υποστήριξης για διοικητικά καθήκοντα ή απλά να συνοδευθεί η επικέντρωση των δικαστικών γραφείων με μία διεύρυνση της διαδικασίας on line, όπως θα καταδειχθεί στην επόμενη παράγραφο.

2.3.5. Μηχανοργάνωση

Όπως περιγράφηκε στην προηγούμενη παράγραφο, η γεωγραφική αναδιοργάνωση της δικαιοσύνης, καταλήγει σε μεγαλύτερες αποστάσεις μετακίνησης των μερών, δικηγόρων και πελατών τους, και έτσι σε πιθανή χειροτέρευση του επιπέδου πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Φαίνεται, όμως, ότι πολλές χώρες τείνουν να αντιμετωπίσουν αυτό το πρόβλημα. Μέρος της εξήγησης είναι ότι γίνεται ολοένα και λιγότερο υποχρεωτική η φυσική παρουσία των μερών ή άλλων συμμετεχόντων, καθώς η εισαγωγή της τεχνολογίας της πληροφορίας και της τηλεδιάσκεψης σταδιακά καθίσταται μία σταθερά για πολλές χώρες. Αυτό συμβαίνει καθώς η συμμετοχή σε ακροάσεις εξ αποστάσεως δεν αποτελεί σοβαρό εμπόδιο για αρκετά δικαστικά συστήματα.

Ο περιορισμός των δικαστηρίων θα πρέπει να συνοδεύεται από την αύξηση της χρήσης της τεχνολογίας της πληροφορίας και της επικοινωνίας, ώστε να περιορισθούν οι αναγκαίες προσωπικές επισκέψεις των μερών και των δικηγόρων στα δικαστήρια¹⁰. Επιπρόσθετα, η τεχνολογία της πληροφορίας και της επικοινωνίας μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την αύξηση της τηλεθέασης των δικών. Η χρήση εφαρμογών software θα αντικαταστήσει το χαρτί και τη φυσική παρουσία, στην περίπτωση των απομακρυσμένων δικαστηρίων. Κοιτώντας τη γεωγραφική τοποθεσία κάθε δικαστηρίου, η μηχανοργάνωση μπορεί να παράσχει ένα βαθμό ευελιξίας ως προς τις παρεχόμενες υπηρεσίες¹¹.

Η χρήση υπολογιστών για την επεξεργασία δεδομένων έχει βοηθήσει το management επιχειρήσεων, ώστε να ανταποκριθούν με το διογκούμενο πρόβλημα του χειρισμού του όγκου χαρτιού. Οι υπολογιστές επιτάχυναν τη διαδικασία και μείωσαν τις ανάγκες σε χαρτί, μέσω της αποθήκευσης των δεδομένων σε διαμορφωμένες βάσεις δεδομένων και αρχεία. Τα σύγχρονα και πολύ αποτελεσματικά συστήματα αποθήκευσης επιτρέπουν την

¹⁰ European Network of the Councils of Justice. Judicial Reform in Europe Report 2011-2012

¹¹ Βλ. Judiciary in Time of Scarcity: Retrenchment and reform, by Frans van Dijk – Horatius Dumbrav

εξοικονόμηση χαρτιού και επιπλέον τη μείωση των απαιτούμενων χώρων αποθήκευσης. Επιπρόσθετα, αν όλα τα δικαστικά έγγραφα σαρώνονται και αποθηκεύονται ηλεκτρονικά μπορούν να ανασυρθούν μέσω διαδικτυακής σύνδεσης, χωρίς να υπάρχει ανάγκη προσωπικής επίσκεψης στους χώρους του δικαστηρίου και αναζήτησή τους για εκτύπωση. Με άλλα λόγια, μία μεταρρύθμιση του δικαστικού χάρτη μπορεί να κάνει χρήση της τεχνολογίας, προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των δικαστηρίων, με την προϋπόθεση ότι η παροχή συμβουλών ή ακόμη και άλλες βασικές υπηρεσίες, όπως κατάθεση εγγράφων και κοινοποίηση διαδικαστικών πράξεων στα μέρη μπορεί να γίνει on-line.

Όλα τα πλεονεκτήματα της μηχανοργάνωσης του δικαστικού συστήματος βασίζονται στη θεμελιώδη υπόθεση ότι τα συστήματα που χρησιμοποιούνται είναι ασφαλή και διασφαλίζουν την ιδιωτικότητα και την εύχρηστη χρήση.

2.3.6. Δικαστηριακές εγκαταστάσεις και πολιτισμική θεώρηση

Η διάθεση της τεχνολογίας ώστε οι ακροάσεις να γίνονται τηλεφωνικά ή τηλεοπτικά προσθέτει μία νέα διάσταση στην προσβασιμότητα του δικαστηρίου. Μπορεί να υπάρχει ένα όριο ως προς τις ακροαματικές διαδικασίες που μπορεί να εξελιχθούν με τον τρόπο αυτό, αλλά στην περίπτωση που η νομοθετική εξουσία αποδεχθεί τις δυνατότητες που προσφέρει η τεχνολογία, παραμερίζοντας την ανάγκη των μερών και δικηγόρων να παρακολουθούν κάθε ακροαματική διαδικασία εκ του σύνεγγυς, τότε αυτό αναδεικνύεται σε στοιχείο αξιολόγησης κατά την εκτίμηση του αριθμού και της τοποθεσίας των δικαστηρίων. Τέτοιου είδους τεχνολογία εκτός από τη μείωση των αναγκών για μετακίνηση, μειώνει επίσης και το κόστος για τα διάδικα μέρη, ακριβώς λόγω της μείωσης του χρόνου μετακίνησης.

2.3.7. Επίπεδο επιχειρηματικότητας

Το επίπεδο επιχειρηματικότητας αποτελεί πάντοτε ένα παράγοντα, ή τουλάχιστον θα έπρεπε να αποτελεί, κατά την απόφαση για την τοποθεσία και το μέγεθος ενός δικαστηρίου. Το επίπεδο επιχειρηματικότητας πρέπει να ερευνάται σε συνδυασμό με την ερώτηση ως προς τις ανθρώπινες πηγές και τις διαδικασίες πρόσληψης. Μαζί με τα ανωτέρω πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και ο συγκεκριμένος βαθμός εξειδίκευσης ως προς το αντικείμενο που θα απασχολήσει το δικαστήριο. Ως προς την προσπάθεια αυτή απαιτείται επικέντρωση της ακροαματικής διαδικασίας, ώστε να παρέχεται μεγαλύτερη ευελιξία ως προς την εξασφάλιση μέγιστου δικαστικού χρόνου. Τα δικαστήρια

που δεν έχουν μία αρκετά μεγάλη δεξαμενή υποθέσεων, αγωνίζονται για να διατηρήσουν τους δικαστές απασχολημένους.

Σε κάθε περίπτωση αυτό αποτελεί ένα θέμα που αναφέρεται από την εφαρμογή του επιπέδου επιχειρηματικότητας. Στην πραγματικότητα, όμοια με το θέμα του πληθυσμού που εξυπηρετείται και της σχέσης με τον αριθμό των υποθέσεων που εισέρχονται προς εκδίκαση, ο αριθμός των επιχειρήσεων και των επαγγελματιών στην περιοχή, μπορεί να μη σχετίζεται με το μέγεθος και την τοποθεσία του δικαστηρίου, αφού ο φόρτος εργασίας ανά δικαστή περιλαμβάνεται στη ροή των υποθέσεων που αναφέρθηκε στην παράγραφο 2.3.3. Αυτό, όμως, που θα επιθυμούσαμε να υπογραμμίσουμε σε αυτό το τμήμα ως κατευθυντήρια οδηγία είναι ότι πιθανόν στην περίπτωση των εναλλακτικών λύσεων τοποθεσίας ενός δικαστηρίου, και υποθέτοντας ότι όλοι οι υπόλοιποι παράγοντες είναι ίδιοι, μπορεί να είναι προτιμότερο να ληφθεί ως τοποθεσία δικαστηρίου μία περιοχή, όπου η οικονομική δραστηριότητα και το εμπόριο έχουν μεγαλύτερη ένταση.

2.3.8. Εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης διαφοράς/Διαμεσολάβηση

Είναι σημαντικό να αναγνωρίσουμε ότι οι εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης μίας διαφοράς γίνονται ολοένα και περισσότερο διαθέσιμοι και μπορεί να παρέχουν μία οικονομικότερη εναλλακτική αντί της χρήσης του δικαστηρίου. Αν και δεν φαίνεται να υπάρχει μία απευθείας σύνδεση ανάμεσα στο δικαστήριο και στο φορέα που παρέχει εναλλακτικές μεθόδους επίλυσης διαφοράς, υπάρχει κάποια μορφή συσχέτισης. Αυτή η υπηρεσία απαιτεί την πρόσβαση σε εκπαιδευμένους παρόχους τέτοιων μεθόδων, όπως και σε αρμόζουσα υποδομή, στην περίπτωση που οι συνεδρίες γίνονται στους χώρους του δικαστηρίου.

2.3.9. Διαθεσιμότητα νομικής συμβουλής

Κατά τη λήψη απόφασης για τη χωροθεσία ενός δικαστηρίου και για το ποια δικαιοδοσία θα υπηρετεί, πρέπει να γίνουν ορισμένες σκέψεις ως προς τη διαθεσιμότητα της νομικής συμβουλής. Υπάρχει έτσι το ενδεχόμενο οι δικηγόροι να πρέπει να μετακινηθούν σε περιοχές, όπου υπάρχει επαρκής επιχειρηματικότητα, ώστε να δικαιολογείται η εκεί παρουσία τους. Η πρόθεση για μετακίνηση, πάντως, δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένη και για το λόγο αυτό πρέπει να ληφθούν τα απαραίτητα εναλλακτικά μέτρα, ώστε οι χρήστες του δικαστηρίου να έχουν πρόσβαση σε κατάλληλη νομική συμβουλή.

2.3.10. Διαδικασίες πρόσληψης δικαστών και υπαλλήλων

Παρατηρήσαμε παραπάνω σε αυτό το πόνημα ότι απαιτούνται προσεκτικές κινήσεις κατά τον προσδιορισμό του αριθμού των δικαστών, ώστε να ανταποκριθούν στη ροή της εργασίας. Επιπλέον στοιχεία, όμως, πρέπει να ερευνηθούν. Ένα από αυτά είναι η ίδρυση δικαστηρίου εντός μίας λογικής αποστάσεως από ένα πανεπιστημιακό τμήμα νομικής, ειδικά στις χώρες αυτές που κατά παράδοση οι άνθρωποι προτιμούν να εργάζονται κοντά στις περιοχές που γεννήθηκαν ή αποφοίτησαν. Επιπλέον σε αρκετές χώρες υπάρχουν περιοχές ή μεμονωμένες πόλεις, όπου οι άνθρωποι, και κατά συνέπεια και οι δικαστές, δεν θα ήθελαν να ζουν, πράγμα που δημιουργεί προϋποθέσεις για ασταθή οργάνωση, με ένα υψηλό ρυθμό εναλλαγής δικαστών και με αρνητική τελικά επίδραση στην ποιότητα της εργασίας τους.

Δεν είναι μόνο ανάγκη να διασφαλιστεί ότι ένα δικαστήριο έχει επαρκώς εκπαιδευμένους και έμπειρους δικαστές, αλλά επιπλέον ότι χρειάζεται και ένα αριθμό διοικητικών υπαλλήλων επαρκών για το φόρτο εργασίας του δικαστηρίου.

Η δυσκολία στις διαδικασίες πρόσληψης και διατήρησης του προσωπικού είναι ένα σημαντικό εμπόδιο κατά την παροχή δικαστικών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας. Στις μεγάλες πόλεις τα δικαστήρια εξ αιτίας του υπαλληλικού προσωπικού, μπορεί να έχουν τη χείριστη απόδοση, ακριβώς διότι το προσωπικό δεν έχει την ίδια ποιότητα όπως τα αποκεντρωμένα δικαστήρια. Οι λόγοι για αυτό το φαινόμενο είναι διάφοροι, αλλά δεν συμπεριλαμβάνουν την έλλειψη ανταγωνιστικού μισθού ή τις περισσότερες δυνατότητες απασχόλησης ή το υψηλό κόστος στέγασης. Η γεωγραφική τοποθεσία ενός δικαστηρίου και ο τρόπος που παρέχει τις υπηρεσίες του μπορεί να επηρεάζει αυτό το πρόβλημα και πρέπει να αναζητηθούν εναλλακτικές μέθοδοι για να διασφαλίσουν την πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να υφίσταται προσωπικό καλά εκπαιδευμένο και έμπειρο.

Όπως διαπιστώσαμε στην παράγραφο που αφιερώθηκε στη μηχανοργάνωση, τα σύγχρονα δικαστικά συστήματα απαιτούν νέες ικανότητες προκειμένου να «σταθούν» στο σύγχρονο κόσμο, όπου αμφότερες οι αστικές και ποινικές υποθέσεις γίνονται ολοένα και πιο πολύπλοκες. Η δικαιοσύνη οπωσδήποτε απαιτείται να προχωρήσει στην πρόσληψη περισσότερο καταρτισμένων ανθρώπων, οι οποίοι δεν θα διαθέτουν μόνο νομική εξειδίκευση, αλλά και μία προσέγγιση manager, ικανότητες διαχείρισης αγαθών και υπηρεσιών, γνώση της σύγχρονης τεχνολογίας έρευνας (καταγραφή συνομιλίας μέσω καλωδίωσης, άλλες δυνατότητες καταγραφής συνομιλίας κ.λ.π.), γνώση της τεχνολογίας της πληροφορίας και χρήση ξένων γλωσσών.

2.4. Πως γίνεται η χρήση των δεικτών προκειμένου να προσδιορισθούν οι νέοι δικαστικοί χάρτες

Σε αυτό το έγγραφο περιγράφονται περισσότεροι παράγοντες και κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά το σχεδιασμό ενός δικαστικού χάρτη. Παρά το γεγονός ότι όλοι οι ανωτέρω παράγοντες δεν μπορούν να λαμβάνονται υπόψη σε όλες τις περιπτώσεις, συνιστάται ιδιαίτερα ότι πρέπει να χρησιμοποιείται ένας επαρκής αριθμός διαφόρων δεικτών κατά το σχεδιασμό ενός δικαστικού χάρτη.

Στη Γαλλία η αναγκαιότητα να προσαρμοστεί η δικαιοσύνη στην εξέλιξη της οικονομίας και του πληθυσμού κατέληξε στην ανάγκη να χρησιμοποιηθεί ένας μεγάλος αριθμός δεικτών και δεδομένων (για παράδειγμα δημογραφικά δεδομένα, δείκτες ποιότητας των αποφάσεων, αριθμός και είδος των υποθέσεων, αριθμός των εφέσεων, χρόνος διεξαγωγής της δίκης κ.λ.π.). Τα διάφορα είδη δικαιοδοσίας κατηγοριοποιήθηκαν σε ομοιογενείς ομάδες σύμφωνα με το βαθμό κρίσης και το μέγεθος του δικαστηρίου, καθώς κάθε κατηγορία επεξεργάστηκε και αναλύθηκε με βάση τα ίδια κριτήρια. Στην Ιταλία οι δείκτες κλειδιά που χρησιμοποιήθηκαν ήταν ο πληθυσμός (εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι το 2011 διεξήχθη στη χώρα γενική απογραφή του πληθυσμού), ο φόρτος εργασίας που βασίστηκε κυρίως στις εισερχόμενες υποθέσεις και η παραγωγικότητα των δικαστών συνοδευόμενη από το κριτήριο των αποστάσεων ως απαιτούμενου χρόνου μετακίνησης.

Μια ελαφρώς διαφορετική λογική εφαρμόστηκε στην Ολλανδία, όπου η μεταρρύθμιση επικεντρώθηκε στη γεωγραφική αναδιοργάνωση των δικαστηρίων, με την έννοια της συγκέντρωσης μεγαλύτερου αριθμού υποθέσεων, που αφορούσαν στο ίδιο νομικό πεδίο και με τον τρόπο αυτό διευκολύνθηκε η εξειδίκευση των δικαστηρίων και των δικαστών.

Στην Πορτογαλία και στην Ιταλία η μεταρρύθμιση έθεσε κανόνες σχετικά με τη δικαιολόγηση της κατάργησης δικαστηρίων. Στην Πορτογαλία, οι έννοιες της αποτελεσματικότητας και της εκλογίκευσης ήταν πολύ σημαντικές. Όμως, καθώς η μεταρρύθμιση εφαρμόστηκε μόνο σε τρία δικαστήρια και δεν επεκτάθηκε σε όλη τη χώρα, δεν υπήρξε ουσιαστική διαμαρτυρία. Αντιθέτως, στην Ιταλία όπου 949 πρωτοβάθμια δικαστήρια θα καταργηθούν, η αντίδραση από τις τοπικές αρχές, δικηγορικούς συλλόγους και χρήστες είναι πολύ έντονη.

Όπως περίφημα συνοψίσθηκε από την εταιρία Sciences Po Strasbourg Consulting στο κείμενό της με τίτλο «Συγκριτική μελέτη των μεταρρυθμίσεων των δικαστικών χαρτών στην Ευρώπη, 2012», κάθε χώρα χρησιμοποίησε μία ποικιλία από κριτήρια, προκειμένου να εξασφαλίσει την πλέον πραγματιστική εκτίμηση της κατάστασης κάθε δικαστηρίου. Όμως, κυρίως χρησιμοποιήθηκε

το κριτήριο της γεωγραφικής και χρονικής απόστασης, καθώς και αυτό της αναγκαιότητας της παρουσίας της δικαιοσύνης σε κάποιες περιοχές. Αυτή είναι και η περίπτωση τριών δικαστηρίων στην Ιταλία, τα οποία εδρεύουν στα νότια της χώρας (τα δικαστήρια στην Καλταγιρόνε, το Ροσσάνο και τη Σκιάκα) και τα οποία αν και είχαν προορισθεί να καταργηθούν με κριτήριο το μέγεθος και την απόδοσή τους, τελικώς «διασώθηκαν», διότι αποτελούν την εμπροσθοφυλακή στη μάχη κατά της μαφίας.

Παρόλα αυτά, η γενική τάση είναι ότι τα δικαστήρια με λιγότερους δικαστές που χειρίζονται τον ελάχιστο αριθμό υποθέσεων, στοχοποιούνται για κατάργηση κατά τη μεταρρύθμιση των δικαστικών χαρτών. Σε κάθε περίπτωση, όποιος και αν είναι ο αριθμός των δεικτών, το ζητούμενο είναι η κατηγοριοποίησή τους, ώστε να προκύψει η λίστα με τα υπό κατάργηση δικαστήρια.

Το παρακάτω παράδειγμα θα μας δείξει ότι τουλάχιστον δύο κριτήρια επιλογής, το ένα ποιο περιοριστικό και το άλλο λιγότερο, μπορεί να χρησιμοποιηθούν σχετικά.

Υποθέτουμε ότι στην περιοχή ΧΨΩ βρίσκονται 10 δικαστήρια (δικαστήρια Α έως Ι) και ότι ο αριθμός τους πρόκειται να μειωθεί. Οι διαμορφωτές πολιτικής λαμβάνουν υπόψη τους την πιθανή ελάττωση των δικαστηρίων χρησιμοποιώντας το γενικό κριτήριο του ελάχιστου πληθυσμού που εξυπηρετείται από το δικαστήριο, των ελάχιστων υποθέσεων και της παραγωγικότητας. Σε κάθε περίπτωση, οι παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη είναι:

1. Ο πληθυσμός που εξυπηρετείται
2. Ο αριθμός των νέο-εισερχόμενων υποθέσεων (οι οποίες μετρώνται σύμφωνα με το ρυθμό εκδίκασης σε συνδυασμό με τον παράγοντα 1)
3. Η παραγωγικότητα των δικαστών

Παρακάτω τίθεται ο πίνακας με τα ελάχιστα δεδομένα προκειμένου να διεξαχθεί η ανάλυση για τους σκοπούς του χάρτη.

	Παράγων 1 Πληθυσμός	Νέο- εισερχόμενες υποθέσεις (συγκριτικά)	Παράγων 2 Εκδίκαση (υποθέσεις που εισήχθηκαν ανά 100.000 κατοίκους)	Υποθέσεις που ολοκληρώ θηκαν	Παράγων 3 Παραγωγι κότητα δικαστών	Αριθμός δικαστών
Δικαστήριο Α	100.000	1.100	1.100	1.050	105	10
Δικαστήριο Β	120.000	1.000	833	1.000	83	12
Δικαστήριο Γ	80.000	850	1.063	800	114	7

Δικαστήριο Δ	200.000	1.800	900	1.850	103	18
Δικαστήριο Ε	180.000	1.500	833	1.500	88	17
Δικαστήριο ΣΤ	200.000	2.300	1.150	2.250	113	20
Δικαστήριο Ζ	190.000	2.000	1.053	2.050	103	20
Δικαστήριο Η	50.000	300	600	250	50	5
Δικαστήριο Θ	30.000	300	1.000	280	70	4
Δικαστήριο Ι	150.000	1.500	1.000	1.500	207	14

Οι μεταρρυθμιστές αποφασίζουν ότι τα δικαστήρια που περιλαμβάνονται στη λίστα των υποψηφίων για συρρίκνωση, είναι αυτά που εμπίπτουν στο πλέον χαμηλό πρώτο τεταρτημόριο, δηλ. τα χειρίστα 25% των δικαστηρίων ανάλογα με κάθε δείκτη, όπως υπογραμμίζονται με έντονα γράμματα στη συνέχεια.

	Παράγων 1 Πληθυσμός	Νέο- εισερχόμενες υποθέσεις (συγκριτικά)	Παράγων 2 Εκδίκαση (υποθέσεις που εισήχθηκαν ανά 100.000 κατοίκους)	Υποθέσεις που ολοκληρώθ ηκαν	Παράγων 3 Παραγωγι κότητα δικαστών	Αριθμός δικαστών
Δικαστήριο Α	100.000	1.100	1.100	1.050	105	10
Δικαστήριο Β	120.000	1.000	833	1.000	83	12
Δικαστήριο Γ	80.000	850	1.063	800	114	7
Δικαστήριο Δ	200.000	1.800	900	1.850	103	18
Δικαστήριο Ε	180.000	1.500	833	1.500	88	17
Δικαστήριο ΣΤ	200.000	2.300	1.150	2.250	113	20
Δικαστήριο Ζ	190.000	2.000	1.053	2.050	103	20
Δικαστήριο Η	50.000	300	600	250	50	5
Δικαστήριο Θ	30.000	300	1.000	280	70	4
Δικαστήριο Ι	150.000	1.500	1.000	1.500	207	14

Αν εφαρμόζονταν περισσότερο περιοριστικά κριτήρια, 4 δικαστήρια (Β, Ε, Η και Θ) θα ήταν ενδεχόμενο να μπουν στη λίστα συρρίκνωσης, διότι εμπίπτουν στο χειρότερο τεταρτημόριο ενός τουλάχιστον δείκτη, ενώ αν εφαρμοστεί μία λιγότερο περιοριστική προσέγγιση μόνο ένα δικαστήριο (το δικαστήριο Η) θα ήταν υποψήφιο, διότι αυτό περιλαμβάνεται στο πρώτο τεταρτημόριο για όλους τους δείκτες.

Αλλά και αν ήταν η πρόθεση του διαμορφωτή πολιτικής η πρόταση για κατάργηση του 25% των δικαστηρίων, είναι απαραίτητο να επιλεγούν δύο

από τα δέκα που μπήκαν στη λίστα; Στην περίπτωση αυτή υπάρχει και άλλο ένα κριτήριο που θα μπορούσε να συνδυάσει τρεις δείκτες σε ένα μοναδικό, πιθανόν με τη χρήση εξομαλυντικών παραγόντων (διαφορετικά θα ήταν δύσκολο να συγκεραστούν πληθυσμός και παραγωγικότητα) και αποδίδοντας ορισμένη βαρύτητα σε κάθε παράγοντα, η οποία θα βασίζονταν στην υπόθεση ότι έχουν διαφορετική επίδραση και σημασία. Τότε, από την τελική κατάταξη που θα καταλάμβαναν τα δικαστήρια μέσω αυτής της εφαρμογής, ο μεταρρυθμιστής θα μπορούσε να επιλέξει τα δύο χειρότερα δικαστήρια, από πλευράς απόδοσης, προκειμένου να καταργηθούν.

3. Εφαρμόζοντας το δικαστικό χάρτη

3.1. Η μεταβατική περίοδος

Ανεξάρτητα από το γεγονός αν η αναθεώρηση του δικαστικού χάρτη συνιστά δημιουργία νέων δικαστηρίων ή κατάργηση μερικών και συγχώνευσή τους με άλλα, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στη μετάβαση από την υπάρχουσα κατάσταση σε αυτή μετά τη μεταρρύθμιση μέχρι και μερικούς μήνες μετά από αυτή.

Κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου ο σκοπός είναι:

1. Να ξεκινήσουν εκ νέου οι δικαστικές υπηρεσίες, εξασφαλίζοντας τη συνέχεια.
2. Να ληφθεί πρόνοια για τη μεταφορά του προσωπικού από τα συγχωνευόμενα δικαστήρια στα απορροφόντα δικαστήρια και, αν χρειάζεται, να προσληφθούν επιπλέον πρόσωπα για τα νέα γραφεία.
3. Να οργανωθεί η τεχνική υποστήριξη των νέων δικαστηρίων (χώρος, εξοπλισμός, τεχνολογία της πληροφορίας, προμήθειες κ.λ.π.).

Η μεταβατική δραστηριότητα πρέπει να καταμνηθεί σε ξεχωριστά στάδια και να διαχειριστεί σύμφωνα με ένα καλά οργανωμένο σχέδιο δράσης. Από την άποψη αυτή, θα ήταν ορθό να δημιουργηθούν ειδικές ομάδες εργασίας, που θα ασχοληθούν με αυτή τη δράση.

Η επιτυχία των σκοπών της μεταβατικής περιόδου συνίσταται:

1. Στην ελαχιστοποίηση των κινδύνων που σχετίζονται με την ασυνέχεια της δικαστικής δραστηριότητας.
2. Στην ελαχιστοποίηση της επίπτωσης στους χρήστες.
3. Στην εξασφάλιση ότι όλες οι δραστηριότητες διενεργούνται εντός εύλογου χρονικού πλαισίου, σύμφωνα με τα επίπεδα της ικανοποιητικής απόδοσης.

Η εφαρμογή ενός νέου δικαστικού χάρτη έχει και το οικονομικό κόστος της. Υφίσταται κατ' αρχάς το κόστος μίας διεξοδικής μελέτης πριν τη μεταρρύθμιση και υπάρχει ένα ακόμη μεγαλύτερο κόστος κατά την εφαρμογή του νέου δικαστικού χάρτη: κατάργηση δικαστηρίων, μετακίνηση προσωπικού, μεταφορά εγγράφων, επίπλωση και εξοπλισμός, πρόσληψη επιπλέον προσωπικού κ.λ.π. Οι μεταρρυθμιστές και οι διαμορφωτές πολιτικής δεν πρέπει να παραγνωρίζουν αυτό το γεγονός, αλλά αντίθετα να λαμβάνουν υπόψη, όταν προβαίνουν στη συνολική εκτίμηση. Επιπλέον, αν ο στόχος της μεταρρύθμισης είναι η εξοικονόμηση δαπανών, είναι σημαντικό οι μεταρρυθμιστές να ετοιμάζουν ένα σχέδιο δράσεως (business plan), στο οποίο θα μπορούν να αξιολογήσουν την καθαρή εξοικονόμηση οικονομικών πόρων τόσο μεσοπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα.

3.2. Η μετακίνηση των προσώπων

Ανάλογα με τις αποφάσεις που θα ληφθούν από τους μεταρρυθμιστές και τα νομοθετικά εμπόδια που υφίστανται στο εργατικό δίκαιο, είναι πιθανό ότι ένας αριθμός προσωπικού και δικαστών να μετακινηθεί από το ένα δικαστήριο στο άλλο, ως αποτέλεσμα της εφαρμογής του νέου δικαστικού χάρτη. Για παράδειγμα, σύμφωνα με τον Ιταλικό νόμο που εφαρμόζεται στο δημόσιο τομέα, κανένας από το προσωπικό που αριθμεί 7.000 πρόσωπα και τους δικαστές που φθάνουν τα 2.300 πρόσωπα και επηρεάστηκαν από τη μεταρρύθμιση των ετών 2012-2013 δεν πρόκειται να χάσει τη δουλειά του. Παρόλα αυτά, όμως, πρέπει να αλλάξουν τον τόπο παροχής εργασίας τους.

Στο σημείο αυτό πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην επίσημη ανακοίνωση αναφορικά με την εφαρμογή του δικαστικού χάρτη, καθώς οι ανακοινώσεις επηρεάζουν άμεσα μία συγκεκριμένη ομάδα ανθρώπων. Κατά το σχέδιο επικοινωνίας οι στόχοι είναι:

1. Να προωθηθεί μία θετική αντίδραση στην αλλαγή, εξασφαλίζοντας ότι όλοι που εμπλέκονται έχουν επίγνωση του νέου δικαστικού χάρτη, τον κατανοούν και τον αποδέχονται ως μία θετική εξέλιξη.
2. Να διασφαλιστεί το ψυχολογικό κλίμα και η διάθεση του προσωπικού.
3. Να εξασφαλιστεί η αξιόπιστη παροχή της πληροφορίας και να μειωθούν οι κίνδυνοι της διασποράς αναληθών πληροφοριών από αναρμόδιες πηγές.
4. Να υπάρχει μία ορθή και έγκαιρη μετάδοση των πληροφοριών, οι οποίες βαθμηδόν θα παρέχουν απαντήσεις σε όλες τις επιφυλάξεις των μερών που επηρεάζονται από τη μεταρρύθμιση.

Επιπρόσθετα προς την επικοινωνία, πρέπει να εκπονηθεί ένα σχέδιο που θα εξασφαλίζει την ανάληψη λειτουργικών ενεργειών από το μεταφερθέν προσωπικό με τρόπο αποτελεσματικό και επαρκή, στον οποίο θα περιλαμβάνονται:

1. Ανάθεση ρόλων και καθηκόντων σε κάθε πρόσωπο που μεταφέρεται στο νέο δικαστήριο.
2. Διαχείριση όλων των διοικητικών υποχρεώσεων (κάρτες εισόδου, ωράριο εργασίας, συστήματα τεχνολογίας της πληροφορίας κ.λ.π.).
3. Αξιολόγηση των ενδεχομένων αμφισβητούμενων θεμάτων που σχετίζονται με τους όρους και τις προϋποθέσεις που εφαρμόστηκαν.
4. Εξασφάλιση της συνέχισης της διαδικασίας μισθοδοσίας.

3.3. Υπολογισμός της επίδρασης της μεταρρύθμισης του δικαστικού χάρτη

Αρκετές παρεμβάσεις στη δημόσια διοίκηση αποτυγχάνουν κατά την εκτίμηση της επίπτωσής τους. Είναι σημαντικό ότι οι μεταρρυθμιστές δεν θα πρέπει να προβαίνουν σε ανακοίνωση της μεταρρύθμισης, αν προηγουμένως δεν έχουν προσδιορίσει τον τρόπο και το χρόνο επίτευξης αυτών των στόχων. Για παράδειγμα, κλασσικοί στρατηγικοί στόχοι για την ανάληψη μίας αναθεώρησης του δικαστικού χάρτη είναι οι παρακάτω: αύξηση της αποτελεσματικότητας, εμπέδωση της εξειδίκευσης, ή ακόμη και η βελτίωση της συνολικής απόδοσης του δικαστικού σώματος.

Κατά την άποψη του Ευρωπαϊκού Δικτύου των Συμβουλίων της Δικαιοσύνης (European Network of the Councils of Justice)¹² το δικαστικό σώμα πρέπει να εκτιμήσει προσεκτικά αν η καθαρή εξοικονόμηση δαπανών μπορεί να επιτευχθεί με τη συγχώνευση δικαστηρίων και πρέπει να λάβει υπόψη του ότι μπορεί να χρειαστούν αρκετά χρόνια μέχρι να ενεργοποιηθεί αυτή η εξοικονόμηση¹³.

Αυτή η παράγραφος επικεντρώνεται σε κάποιες βασικές αρχές που πρέπει να εφαρμοσθούν προκειμένου να υπολογισθούν τα επιτεύγματα μίας μεταρρύθμισης του δικαστικού χάρτη.

Πρώτα απ' όλα οι μεταρρυθμιστές πρέπει να καταστρώσουν πρόχειρα σχέδια που σχετίζονται με τη μεταρρύθμιση του δικαστικού χάρτη, τα οποία

¹² European Network of the Councils of Justice. Judicial Reform in Europe Report 2011-2012

¹³ Βλ. Judiciary in Time of Scarcity: Retrenchment and reform, by Frans van Dijk – Horatius Dumbrav

θα περιγράφουν τους ειδικούς στόχους που πρέπει να επιτευχθούν από τη μεταρρύθμιση αυτή. Η θέση των στόχων θα πρέπει να επεξηγεί με κάθε λεπτομέρεια τα επιτεύγματα που επιδιώκονται και να περιλαμβάνει όλες τις πτυχές του ζητήματος, όπως τη χρονική διάρκεια επίτευξης κάθε επιμέρους στόχου. Οι στόχοι πρέπει να είναι μετρήσιμοι από την αρχή και το ιδανικό θα ήταν να παρέχεται κάποιο είδος απόδειξης αυτών από τα έτη πριν τη μεταρρύθμιση για να υπάρξει σύγκριση με τα μελλοντικά δεδομένα, προκειμένου να διαπιστωθεί αν τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν απορρέουν ως συνέπειες της μεταρρύθμισης.

Οι διαμορφωτές πολιτικής πρέπει να προσδιορίσουν όλα τα ειδικά σχέδια που παρέχονται για κάθε στόχο πριν από την έναρξη λειτουργίας οποιουδήποτε δικαστικού χάρτη. Αυτό εξασφαλίζει ότι η πρόοδος προς ένα συγκεκριμένο στόχο μπορεί να μετρηθεί αποτελεσματικά.

Παρόλα αυτά, τα δεδομένα δεν είναι αρκετά. Οι μεταρρυθμιστές πρέπει να αναπτύξουν και να επιλέξουν ένα σύνολο Δεικτών Κλειδιών Απόδοσης (Key Performance Indicators). Οι δείκτες αυτοί θα παρέχουν μεθόδους, σύμφωνα με τις οποίες η πρόοδος προς την επίτευξη των στόχων θα υπολογίζεται. Οι πλέον αποτελεσματικοί δείκτες είναι αυτοί που καταδεικνύουν κέρδη αποτελεσματικότητας, βελτιώσεις απόδοσης και, όπου είναι δυνατό, θέματα ποιότητας.

Η αναφορά της CEPEJ με τίτλο «Ευρωπαϊκά Δικαστικά Συστήματα» δημιουργεί μία λίστα με πάνω από 100 διαφορετικούς τέτοιους δείκτες, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν προκειμένου να υπολογισθεί η αποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων μεταρρυθμίσεων και επίσης η επιτυχία τους, όπως για παράδειγμα οικονομικοί δείκτες που συνίστανται στην οικονομική επιβάρυνση των δαπανών της δικαιοσύνης ανά κάτοικο ή δείκτες απόδοσης όπως ο χρόνος απονομής της δικαιοσύνης. Επιπλέον ποιοτικές έρευνες όπως η ικανοποίηση των χρηστών από τη δικαιοσύνη, μπορούν να υπολογίσουν το βαθμό αποδοχής της μεταρρύθμισης από τους ίδιους τους πολίτες.

Όταν οι ανωτέρω Δείκτες προσδιορισθούν και τεθούν οι αντικειμενικοί στόχοι, πρέπει να παρακολουθούνται τακτικά, προκειμένου να διερευνηθεί αν οι μεταρρυθμίσεις ανταποκρίνονται στα αποτελέσματα που είχαν τεθεί προηγουμένως ως στόχοι. Με την έννοια αυτή είναι σημαντικό ότι οι Δείκτες που επιλέγονται μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως αποδεικτικά στοιχεία της προόδου του έργου και τελικά να καταδείξουν αν η μεταρρύθμιση ήταν χρήσιμη ή όχι ή τουλάχιστον πόσο χρήσιμη ήταν.

Σε ένα ιδανικό σύστημα, μία ομάδα αξιολόγησης θα πρέπει να ελέγχει την πρόοδο του έργου, κατά την επίτευξη κάθε στόχου χρησιμοποιώντας τη στατιστική των ανωτέρω Δεικτών. Θα πρέπει να επιθεωρεί τη μηνιαία πρόοδο

για μία περίοδο τουλάχιστον έξι μηνών, να εξετάζει τα αποτελέσματα και να συναντάται συχνά με αυτούς που λαμβάνουν τις αποφάσεις, προκειμένου να προσδιορίζουν από κοινού την περαιτέρω διαδικασία. Σε περίπτωση που δεν προχωρεί η διαδικασία, οι υπεύθυνοι για τη λήψη των αποφάσεων προβαίνουν σε διορθώσεις προκειμένου να διορθωθούν άμεσα τα όποια λάθη.