



Strasburg, 24 listopada 2004
[ccje/doc2004/ccje(2004)op n° 6e]

CCJE (2004) OP Nr 6

RADA KONSULTACYJNA SĘDZIÓW EUROPEJSKICH (CCJE)

OPINIA Nr 6 (2004)

RADY KONSULTACYJNEJ SĘDZIÓW EUROPEJSKICH (CCJE)

**DO WIADOMOŚCI KOMITETU MINISTRÓW
RADY EUROPY**

**W SPRAWIE RZETELNEGO PROCESU W ROZSĄDNYM CZASIE
I ROLI SĘDZIEGO W PROCESIE
Z UWZGLĘDNIENIEM ALTERNATYWNYCH METOD ROZWIĄZYWANIA
SPORÓW**

uchwalona przez CCJE
podczas jej 5 posiedzenia
(Strasburg, 22-24 listopada 2004 r.)

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	3
A. DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI	4
B. JAKOŚĆ SYSTEMU SĄDOWNICTWA I JEJ OCENA; ILOŚCIOWE DANE STATYSTYCZNE; PROCEDURA MONITORINGU.....	6
C. ILOŚĆ SPRAW I ZARZĄDZANIE SPRAWAMI	8
I OGÓLNE	9
II. SĄDY KARNE	12
III. SĄDY CYWILNE	16
D. ALTERNATYWNE METODY ROZWIĄZYWANIA SPORÓW (ADR).....	23
PODSUMOWANIE ZALECEŃ I WNIOSKÓW	26
ZAŁĄCZNIK.....	33

WPROWADZENIE

1. W ciągu wielu lat, zarządzanie postępowaniami przez sądy w Europie rozwinęło się w kierunku pełniejszego uwzględnienia interesów użytkowników sądów. Praktycy kierują uwagę na sposoby spełniania oczekiwań obywateli, by wszyscy dochodzący sprawiedliwości mieli nie tylko łatwiejszy dostęp do sądów, ale także korzystali ze zwiększonej wydajności stosowanych procedur i bardziej wiarygodnych gwarancji wykonania wydawanych orzeczeń.
2. Podstawowym instrumentem tej ewolucji jest Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC), przy czym orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Trybunał) jest stosowane do interpretowania i stosowania jej przepisów.
3. Artykuł 6 EKPC w szczególności generuje zasób prawa procesowego wspólnego dla różnych państw europejskich i doprowadza do ogólnych zasad, które, ponad i poza bogactwem i różnorodnością systemów krajowych, mają na celu zapewnienie prawa dostępu do sądu, prawa do uzyskania decyzji w rozsądnym terminie po zakończeniu rzetelnego i sprawiedliwego postępowania, oraz prawa do zapewnienia wykonania każdego wydanego wyroku.
4. 4. Prawo do sądu coraz bardziej staje się prawdziwym materialnym uprawnieniem dla obywateli Europy, prawem którego wykonywanie jest zapewnione przez Trybunał, a następnie sądy krajowe, na przykład poprzez odszkodowanie dla stron sporów, których sprawy nie zostały rozpatrzone w rozsądnym czasie.
5. Od wielu lat Rada Europy wykazuje stałą troskę o poprawę dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości, co znajduje odzwierciedlenie w jej licznych rezolucjach i zaleceniach dotyczących pomocy prawnej, uproszczenia procedur, zmniejszenia kosztów postępowania, wykorzystania nowych technologii, ograniczania obciążenia sądów i alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów.
6. Sam Trybunał zapewnia przestrzeganie przez rządy postanowień artykułu 6 EKPC, na przykład, przypominając im, że każda osoba chcąc wszcząć postępowanie musi mieć dostęp do sądu, oraz że nie dopuszcza się żadnej ingerencji państwa w to uprawnienie, czy to faktycznej czy prawnej.
7. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) zastanowiła się nad tym, jak sędziowie mogą uczestniczyć w tych wysiłkach zagwarantowania dostępu do szybkiego i skutecznego rozstrzygania sporów.
8. Rada przypomina, że Pierwsza Europejska Konferencja Sędziów w sprawie „szybkiego rozstrzygania sporów i roli sędziów”, która odbyła się podczas posiedzenia Rady Europy w dniu 24 i 25 listopada 2003 roku wykazała, że niezależnie od tego, jak bardzo interesujące i użyteczne mogą być środki alternatywne, takie jak mediacja lub postępowanie pojednawcze, to zaufanie do instytucji sądowych pozostaje zasadniczą cechą społeczeństw demokratycznych.
9. Istotne jest zatem, by w kontaktach z wymiarem sprawiedliwości obywatele wiedzieli, że mają do czynienia z efektywną instytucją.

10. W tym kontekście, niniejsza opinia koncentruje się wokół (A) kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości, (B) jakości wymiaru sprawiedliwości i jej oceny, ilościowych danych statystycznych, procedur monitorowania, (C) ilości obsługiwanych spraw i zarządzania sprawami w sądach (D) alternatywnych metod rozwiązywania sporów ze szczególnym uwzględnieniem roli sędziego we wdrażaniu zasad określonych w EKPC i orzecznictwie Trybunału.

A. DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

11. Publiczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości zakłada przekazywanie odpowiednich informacji na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

12. CCJE uważa, że należy wspierać wszelkie kroki zapewniające społeczeństwu takie informacje.

13. Opinia publiczna powinna w szczególności znać charakter postępowania, które może być wniesione, jego możliwy czas trwania, ich koszty i ryzyko w przypadku bezprawnego wykorzystania legalnych kanałów. Należy również podać informacje dotyczące alternatywnych metod rozstrzygania sporów, jakie mogą być oferowane stronom.

14. Te ogólne informacje dla opinii publicznej mogą być uzupełnione bardziej precyzyjną informacją dotyczącą w szczególności niektórych z przełomowych decyzji wydanych przez sądy i czasu oczekiwania na rozpatrzenie sprawy w różnych sądach.

15. Informacje na temat funkcjonowania systemu sądowego mogą pochodzić z różnych źródeł, takich jak Ministerstwo Sprawiedliwości (publikacja broszur informacyjnych, strony internetowe itp.), pomoc społeczna i usługi publicznego poradnictwa prawnego organizowane przez stowarzyszenia prawników, a także z innych źródeł.

16. Same sądy powinny uczestniczyć w rozpowszechnianiu informacji, zwłaszcza gdy mają swoje służby public relations. Wśród odpowiednich sposobów przekazywania informacji znajdują się strony internetowe prowadzone przez niektóre sądy.

17. CCJE zaleca opracowanie programów edukacyjnych obejmujących opis systemu sądownictwa oraz oferujących wizyty w sądach. Rada dostrzega również potrzebę publikowania poradników dla obywateli, umożliwiających ewentualnym stronom postępowania uzyskanie lepszego zrozumienia funkcjonowania instytucji sądowych, a także poinformowanie ich o przysługujących im prawach procesowych przed sądami. Ponadto Rada zaleca ogólne stosowanie techniki komputerowej dla zapewnienia społeczeństwu tego samego rodzaju informacji na temat funkcjonowania sądów, środków dostępu do wymiaru sprawiedliwości, głównych wydanych orzeczeń i statystycznych wyników sądów.

18. CCJE pozytywnie zachęca do przyjęcia uproszczonego i znormalizowanego formatu dokumentów prawnych niezbędnych do wszczęcia i prowadzenia postępowań sądowych. Zalecane uproszczenie jest szczególnie wskazane dla drobnych sporów, w przypadku sporów z udziałem konsumentów, a także w sprawach, w których określenie kwestii prawnych i faktycznych nie wywołuje praktycznie żadnych trudności (regulowanie długów). Ponadto Rada zaleca opracowanie technologii, z wykorzystaniem której strony mogą uzyskać, za pośrednictwem urządzeń komputerowych, dokumenty niezbędne do wniesienia skargi do sądu, a strony lub ich pełnomocnicy mogą być w bezpośrednim kontakcie z sądami.

19. CCJE zaleca również by strony były w pełni informowane przez prawników i sądy, jeszcze przed wszczęciem postępowania, co do rodzaju i kwoty kosztów, jakie strony będą musiały ponieść, oraz żeby uzyskały wskazanie przewidywanego czasu trwania postępowania aż do wydania wyroku.

20. W swojej opinii nr 2 (2001), pkt 9, CCJE wykazała znaczenie odpowiedniego finansowania dla funkcjonowania każdego systemu sądowego. Powstaje pytanie w jakim stopniu można lub należy oczekiwać od stron lub innych osób występujących przed sądem że będą uczestniczyć w tym finansowaniu poprzez opłaty sądowe. CCJE uważa, że wymiar sprawiedliwości nie powinien utrudniać dostępu do wymiaru sprawiedliwości poprzez nadmierne koszty. Sprawny system sprawiedliwości stanowi korzyść dla całego społeczeństwa, a nie tylko do tych, którym zdarzy się uczestniczyć w postępowaniu sądowym. Praworządność jest wykazywana i utwierdzana poprzez sprawne funkcjonowanie sądów i orzekanie; a to pozwala społeczeństwu na regulowanie i prowadzenia swoich spraw bezpiecznie i bez obaw.

21. Państwo powinno zorganizować system pomocy prawnej, aby umożliwić wszystkim korzystanie z dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Taka pomoc powinna obejmować nie tylko koszty sądowe, ale również porady prawne w zakresie powodów lub konieczności wniesienia skargi. System taki nie powinien być zarezerwowany dla osób najbardziej potrzebujących, ale powinien być również dostępny, przynajmniej w części, dla tych, których średni dochód nie pozwala na pokrycie kosztów powództwa bez pomocy.

22. Taki mieszany system pomocy prawnej, przy zachowaniu pewnej równowagi pomiędzy obowiązkiem władz do ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości a odpowiedzialnością indywidualną, pomoże zwiększyć liczbę beneficjentów. CCJE uważa, że sędzia lub inny organ o charakterze sądowym, powinien być w stanie uczestniczyć w podejmowaniu decyzji dotyczących przyznawania pomocy. Jeżeli organ zobowiązany do orzekania w sprawie wniosku o pomoc prawną jest zobowiązany odmówić w przypadku gdy rozpatrywane powództwo okazuje się oczywiście niedopuszczalne lub nieuzasadnione, wówczas jest niezbędne, jeśli powództwo ma zostać wniesione przez uczestnika postępowania, któremu odmówiono pomocy, by sędzia zaangażowany w daną decyzję powstrzymał się od rozpatrywania sprawy, dla zachowania zgodności z obowiązkiem obiektywnej bezstronności, zgodnie z artykułem 6 EKPC.

23. CCJE uważa, że pomoc prawna powinna być finansowana przez władze publiczne i finansowana specjalnym budżetem aby odpowiednie wydatki nie były pokrywane z budżetu operacyjnego sądów.

24. Świadczenie pomocy prawnej dla stron jest ważnym elementem dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla uczestników postępowań.

25. CCJE zauważa, że w niektórych państwach interwencja adwokata w trakcie postępowania nie jest konieczna. Inne państwa dokonują rozróżnienia w zależności od wielkości interesu finansowego i rodzaju sporu lub postępowania. Prawo strony procesu do popierania swojej sprawy przed sądem osobiście lub przez wybranego przez siebie przedstawiciela wydaje się szczególnie nadawać do uproszczonego postępowania sądowego, spraw o niewielkim znaczeniu finansowym, spraw z udziałem konsumentów.

26. Niemniej jednak, nawet w sprawach, w których nie ma potrzeby początkowo angażować adwokata, CCJE uważa, że powinien istnieć przepis umożliwiający sędziemu, jako środek wyjątkowy, nakazania interwencji pełnomocnika procesowego, jeśli sprawa zawiera szczególne problemy lub jeśli istnieje poważne ryzyko, że prawa do obrony zostaną naruszone. W takim przypadku, reprezentacja przez adwokata powinna mieć wsparcie skutecznego systemu pomocy prawnej.

27. Rezolucja (78) 8¹ stwierdza w ust. 1 załącznika, że „nikt nie powinien być pozbawiony przez przeszkody ekonomiczne możliwości dochodzenia lub obrony swych praw (...)”.

28. Trzeba jednak wystrzegać się konieczności ustalania stałego wynagrodzenia adwokatów i urzędników sądowych aby nie zachęcać do zbędnych czynności procesowych. Należy również wprowadzić rozwiązania, zgodnie z Zaleceniem nr R (84) 5² (zasada 2-1 w załączniku), dotyczące karania nadużywania procedury sądowej.

29. Pomoc prawna nie jest jedynym środkiem pomocy w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Inne metody, które mogą być stosowane w tym celu, obejmują na przykład ubezpieczenie na pokrycie kosztów sądowych, obejmujące koszty własne sądowych strony i/lub wszelkich należności wobec drugiej strony w przypadku przegrania sprawy.

30. CCJE nie zamierza w niniejszej opinii omawiać szczegółowo szeregu innych rozwiązań dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym systemu warunkowych opłat lub systemu kosztów stałych.

B. JAKOŚĆ SYSTEMU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI I JEJ OCENA; ILOŚCIOWE DANE STATYSTYCZNE; PROCEDURY MONITOROWANIA

31. Wymiar sprawiedliwości wymaga nie tylko pracy sędziów i przedstawicieli innych zawodów prawniczych; obejmuje też szereg czynności wykonywanych w ramach instytucji sądowych przez funkcjonariuszy publicznych oraz osoby prywatne; jego działanie w dużym stopniu opiera się na infrastrukturze sądowej (budynki, wyposażenie, personel pomocniczy, itp). Dlatego jakość wymiaru sprawiedliwości zależy zarówno od jakości infrastruktury, która może być mierzona kryteriami podobnych do tych, które stosuje się do innych usług publicznych, jak i od kwalifikacji prawników (sędziów, ale także adwokatów, prokuratorów i asystentów) ; nawet dziś możliwy jest pomiar pracy takich specjalistów dzięki wzorcom odniesienia w zakresie prawa i praktyki sądowej lub zawodowej i deontologii.

32. Jednakże, ponieważ rosnące zapotrzebowanie na pracę wymiaru sprawiedliwości w większości krajów napotyka na ograniczenia budżetowe sądownictwa, teoria i praktyka wskazują na możliwość oceny jakości działalności orzeczniczej, odnosząc się również do efektywności społeczno-gospodarczej, z użyciem kryteriów często zbliżonych do stosowanych dla innych usług publicznych.

33. CCJE zauważa, że zastosowanie kryteriów oceny wymiaru sprawiedliwości bez uwzględnienia jego specyfiki wywołuje pewne problemy. Chociaż podobne względy mogą

¹ Rezolucja (78) 8 w sprawie pomocy prawnej i doradztwa

² Zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich nr R (84) 5 w sprawie zasad procedury cywilnej mających na celu poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

mieć zastosowanie do wykonywania innych zawodów prawniczych, CCJE omówiła skutki takiego podejścia do działalności sądowej.

34. CCJE silnie podkreśla przede wszystkim, że nie należy mylić oceny „jakości” wymiaru sprawiedliwości, czyli funkcjonowania systemu sądownictwa jako całości lub poszczególnego sądu lub lokalnej grupy sądów z oceną kwalifikacji zawodowych indywidualnego sędziego. Ocena zawodowa sędziów, szczególnie nakierowana na decyzje mające wpływ na ich status lub karierę zawodową, jest zadaniem o innych celach i powinna być prowadzona na podstawie obiektywnych kryteriów, ze wszystkimi gwarancjami niezawisłości sędziowskiej (patrz opinia nr 1 (2001) CCJE, w szczególności pkt 45).

35. Praktyka niektórych krajów pokazuje uznane przez CCJE za niewłaściwe nakładanie się oceny jakości wymiaru sprawiedliwości na ocenę pracy sędziego. Nakładanie to znajduje odzwierciedlenie w sposobie gromadzenia danych statystycznych. W niektórych krajach statystyki są prowadzone dla poszczególnego sędziego, w innym dane dotyczą indywidualnego sądu. Wszystko to może prowadzić do ewidencji liczby rozpatrywanych spraw, ale pierwszy system odnosi te liczby do poszczególnych osób. Systemy, oceniają sędziów statystycznie zazwyczaj obejmują procentową liczbę udanych apelacji.

36. Niektóre kraje uznają za wskaźnik odsetek decyzji uchylonych w postępowaniu odwoławczym. Obiektywna ocena jakości orzekania może być jednym z elementów istotnych w ocenie pracy pojedynczego sędziego (ale nawet w tym kontekście należy wziąć pod uwagę zasadę wewnętrznej niezawisłości sędziowskiej oraz fakt, że uchylanie orzeczeń musi być traktowane jako normalny wynik procedury odwoławczej, bez jakiegokolwiek winy sędziego orzekającego w pierwszej instancji). Jednakże zastosowanie wskaźników uchyleń jako jedynego lub nawet koniecznego ważnego wskaźnika oceny jakości pracy sędziów wydaje się CCJE niewłaściwe. Wśród wielu aspektów, które mogą być omawiane w odniesieniu do tego problemu, CCJE podkreśla, cechą systemu wymiaru sprawiedliwości opartego na „procedurach” jest to, że jakość wyników pojedynczej sprawy zależy w dużej mierze od jakości poprzednich czynności procesowych (wszczęcie przez policję, postępowanie prowadzone przez prokuraturę, adwokatów lub strony), tak że ocena skuteczności wymiaru sprawiedliwości jest niemożliwa bez oceny każdego pojedynczego kontekstu procesowego.

37. Te same względy dotyczą innych systemów, w których są możliwe, poprzez systemy inne niż obserwacja wskaźnika uchyleń, pewne oceny w zakresie indywidualnych decyzji podejmowanych przez sędziów.

38. W niektórych państwach ocena jakości wymiaru sprawiedliwości odbywa się poprzez zbieranie wskaźników mierzących wydajność sądów: czasu rozpatrywania spraw, zaległości, liczby personelu pomocniczego, ilości i jakości infrastruktury (ze szczególnym uwzględnieniem budynków i urządzeń informatycznych) itp.

39. Takie podejście jest co od zasady dopuszczalne, ponieważ idzie w kierunku oceny „wydajności” wymiaru sprawiedliwości w szerszym sensie. Jednak w opinii CCJE lepszym rozwiązaniem byłaby ocena wymiaru sprawiedliwości w jeszcze szerszym kontekście, to znaczy w interakcji z innymi zmiennymi wymiaru sprawiedliwości (sędziowie i adwokaci, policja, orzecznictwo i prawodawstwo itp.), gdyż większość usterek systemu sprawiedliwości wynika z braku koordynacji między kilkoma podmiotami. CCJE uważa, że ważne jest również podkreślenie interakcji między jakością wymiaru sprawiedliwości a istnieniem odpowiedniej infrastruktury i personelu pomocniczego.

40. Nawet jeśli nowoczesne technologie informatyczne pozwalają na gromadzenie bardzo wyrafinowanych danych, pozostaje nadal trudność polegająca na tym, do jakich zmiennych mają one być porównywane oraz jak i przez kogo powinny być interpretowane wyniki.

41. Co do danych, które należy zbierać, w tej chwili brak jest ogólnie przyjętych kryteriów. Wynika to z faktu, że wymierzanie sprawiedliwości znacznie różni się od zadań czysto administracyjnych, typowych dla innych usług publicznych, w których pomiar za pomocą wskaźników jest rozwinięty i może być skuteczny. Na przykład fakt, że jeden sąd prowadzi postępowanie dłużej niż przeciętnie inny sąd rozpatruje sprawę, lub ma większą liczbę spraw zaległych może oznaczać, ale nie musi oznaczać, że sąd ten jest mniej wydajny.

42. Niezależnie od osiągnięć w tej dziedzinie, CCJE jest zdania, że „jakość” wymiaru sprawiedliwości nie powinna być rozumiana jako synonim po prostu „wydajności” systemu sądownictwa; podejście jakościowe powinno dotyczyć raczej zdolności systemu do sprostanienia zapotrzebowania na sprawiedliwość w zgodzie z ogólnymi celami systemu prawnego, wśród których szybkość procedur jest tylko jednym z elementów.

43. Skoro obecnie nie jest możliwe poleganie na powszechnie przyjętych kryteriach, CCJE zaleca, aby wskaźniki jakości były przynajmniej wybierane w drodze szerokiego konsensusu wśród przedstawicieli zawodów prawniczych, przy czym zaleca się, aby niezależny organ samorządu sądownictwa odgrywał kluczową rolę w wyborze i zbieraniu danych „jakościowych”, przy opracowaniu procedury zbierania danych, w ocenie wyników, w ich rozpowszechnianiu jako informacji zwrotnej do poszczególnych podmiotów na zasadzie poufności, a także do opinii publicznej; takie zaangażowanie może pogodzić potrzebę oceny jakości do przeprowadzenia z potrzebą poszanowania niezawisłości sędziowskiej przez wskaźniki i osoby oceniające.

44. Zwykle dane statystyczne są gromadzone przez sądy i przesyłane do centralnego organu, którym może być Sąd Najwyższy, Najwyższa Rada Sądownictwa, Ministerstwo Sprawiedliwości albo krajowa administracja sądownictwa. W codziennym gromadzeniu danych ważną rolę mogą odgrywać rejestry sądowe. W niektórych wypadkach podmioty prywatne uczestniczyły w określaniu wskaźników jakości przy projektowaniu systemu kontroli jakości.

45. Publikacja danych statystycznych dotyczących spraw w toku i spraw zakończonych w każdym sądzie, dostępna w niektórych państwach, jest kolejnym krokiem w kierunku przejrzystości stanu obciążenia pracą. Odpowiednie formularze powinny być badane pod kątem uwolnienia nawet zastrzeżonych informacji dla pracowników naukowych i sądownictwa dla umożliwienia ulepszenia systemu.

46. Scentralizowany organ gromadzący dane tylko niekiedy prowadzi stały proces monitorowania. Monitorowanie to nie zawsze ma jednak bezpośredni i natychmiastowy wpływ na organizację sądów lub przydział zasobów ludzkich i materialnych.

47. CCJE uważa, że w interesie wymiaru sprawiedliwości leży, by gromadzenie danych i monitoring były prowadzone w regularnych odstępach czasu, a odpowiednie procedury pozwalały na szybkie dostosowanie organizacji sądów do zmian w obciążeniu

rozpatrywanymi sprawami.³ Aby pogodzić realizację tej potrzeby z gwarancjami niezależności wymiaru sprawiedliwości (a mianowicie z zasadą nieusuwalności sędziego oraz zakazem odbierania spraw sędziom), CCJE wydaje się wskazane, aby organem właściwym do gromadzenia danych i monitoringu był niezależny organ wymieniony w pkt 37 i 45 opinii CCJE nr 1 (2001); jeśli inny organ jest właściwy do zbierania i monitorowania danych, państwa powinny zapewnić, by takie działania pozostały w sferze publicznej w celu zachowania odpowiednich interesów polityki związanej z obróbką danych dotyczących wymiaru sprawiedliwości; niezależny organ powinien jednak posiadać uprawnienia do podjęcia środków niezbędnych do dopasowania organizacji sądów do zmiany obciążenia rozpatrywanymi sprawami.

48. Między wszystkimi podmiotami powinna odbywać się sprawna współpraca w zakresie interpretacji i rozpowszechniania danych.

C. ILOŚĆ SPRAW I ZARZĄDZANIE SPRAWAMI

49. Niniejszy rozdział obejmuje środki, które mogą zmniejszyć obciążenie sądów, jak również środki mające ułatwić obsługę spraw napływających do sądu. CCJE rozpatruje te zagadnienia wspólnie⁴ ponieważ oba mają znaczenie dla wykonywania przez sądy ich obowiązku zapewnienia rzetelnego procesu w rozsądnym czasie oraz ponieważ w pewnym stopniu nakładają się na siebie.

I. UWAGI OGÓLNE

50. Środki ograniczające obciążenie sądów obejmują środki obejmujące sam ten przedmiot oraz środki o niezależnej wartości. Zalecenie nr R (86) 12 określa środki w różnym stopniu stosujące się do sądów karnych i cywilnych⁵. Zalecenia nr R (87) 18⁶ i Nr R (95) 12⁷ dotyczą konkretnie spraw karnych. Jako przykłady, środki takie jak np. usuwanie zadań

³ Zob. Część C, litera b.

⁴ Kwestie obciążenia liczbą spraw i zarządzania sprawami były rozpatrywane w ramach 1. Europejskiej Konferencji Sędziów (patrz pkt 8 powyżej).

⁵ Zalecenie nr R (86) 12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie środków zapobiegania i zmniejszania nadmiernego obciążenia sądów. Obejmuje ono:

- a) procedury pojednawcze (lub, by użyć bardziej aktualnego terminu, „mediacji”), w tym obowiązek promowania mediacji przez adwokatów;
- (b) inne pozasądowe procedury rozstrzygania sporów, w tym arbitraż (oraz, chociaż nie zostali wyraźnie wymienieni, rzeczników praw obywatelskich);
- (c) rolę sędziego przy zachęcaniu do polubownego rozstrzygnięcia;
- (d) zdjęcie z sędziów zadań niezwiązanych z orzekaniem;
- (e) jednoosobowe rozpatrywanie w pierwszej instancji (w przeciwieństwie do składów sędziowskich);
- (f) przegląd właściwości sądów, aby zapewnić równomierne rozłożenie obciążenia;
- (g) ocena wpływu ubezpieczeń od kosztów postępowania, aby sprawdzić, czy zachęca to do wnoszenia nieuzasadnionych skarg.

Zalecenie nr R (94) 12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich przypominało państwom, że ich obowiązkiem jest zapewnienie odpowiednich warunków pracy dla sędziów, w tym „podjęcie odpowiednich działań w celu przydzielenia zadań niesędziowskich innym osobom” zgodnie z wcześniejszym Zaleceniem.

⁶ Zalecenie nr R (87) 18 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie uproszczenia wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

⁷ Zalecenie nr R (95) 12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych zawiera szereg rekomendacji mających na celu zajęcie się wzrostem liczby złożonych spraw, nieuzasadnionych opóźnień, ograniczeń budżetowych i zwiększonych oczekiwań społeczeństwa i personelu, w kategoriach (i) Ustalanie celów, (ii) Zarządzanie obciążeniem pracą, (III), Zarządzanie infrastrukturą, (IV) Zarządzanie zasobami ludzkimi i (V), Zarządzanie informacją i komunikacją.

niezwiązanych z orzekaniem lub zapewnienie zrównoważonego obciążenia pracą, zmierzają bezpośrednio do zapewnienia odpowiedniego obciążenia pracą. Rozstrzygnięcia polubowne (czy to przez strony samodzielnie lub w drodze mediacji⁸) mają niezależną wartość, co odzwierciedla wartości swobody wyboru i umów, w porównaniu z rozwiązaniem narzuconym przez sąd. Depenalizacja drobnych wykroczeń może nastąpić dla zmniejszenia obciążenia pracą, albo może odzwierciedlać wnioski o korzyści z rozwiązania, że niektórych sprawców (np. młodzież) należy sądzić poza formalnym systemem wymiaru sprawiedliwości. Klarowność motywów może pomóc określić zasadność poszczególnych propozycji.

51. CCJE rozpoczyna od różnych zagadnień, w których stanowiska cywilne i karne mogą być rozpatrywane wspólnie lub porównywane.

(a) Administracja sądowa

52. CCJE zidentyfikowała dwa podstawowe modele zarządzania sądami⁹. W jednym z nich sędziowie odgrywają niewielką lub żadną bezpośrednią rolę w zarządzaniu sądami. Mogą poświęcić więcej czasu na sądenie, zamiast poświęcać czas na zadania niesędziowskie, do których mogą nie być odpowiedni poprzez szkolenie lub predyspozycje. Chociaż sądy nie mogłyby działać poprawnie bez sędziów przynajmniej pytanych o opinię w sprawach administracyjnych, to decyzje dotyczące zarządzania budżetami, zatrudniania pracowników, a także budynków i urzędzeń, są w rękach administratorów. Ponieważ niezależnie od zastosowanego systemu pieniądze na działalność muszą pochodzić od rządu centralnego, system ten pozwala na utrzymanie sędziów z dala od nacisków politycznych, wynikających z konieczności spełnienia celów wydajnościowych.

53. Wadą jest to, że sędziowie, którzy muszą realizować główny cel systemu sądowego - sprawne i sprawiedliwe rozstrzygnięcie spraw, w tym modelu mają niewielką kontrolę nad środowiskiem, w którym starają się osiągnąć ten cel.

54. W drugim podstawowym systemie, wyższy sędzia w sądzie także skutecznie tym zarządza. Będzie on będzie mieć przynajmniej pewną swobodę w zakresie wydawania budżetu, zatrudniania i zwalniania pracowników oraz zarządzania budynkiem sądu i jego zawartością. Zalety i wady są lustrzanym odbiciem pierwszego systemu: sędziowie są odrywani od swojej podstawowej roli i zmuszeni do podjęcia zadań, do których mogą nie mieć przygotowania. Jest bardziej prawdopodobne, że znajdą się w sporze z organem publicznym. Z drugiej strony, mają realną kontrolę nad środkami realizacji sprawiedliwości w swoich sądach i mają większy wpływ na politykę alokacji środków.

55. 55. W wielu krajach istnieją systemy mieszczące się gdzieś pomiędzy tymi dwiema skrajnościami. To, co może być uznane za coraz ważniejsze to fakt, że należy zasięgać opinii sędziów i powinni oni mieć okazję do wypowiedzenia się w sprawie podstawowych decyzji o kształcie współczesnego wymiaru sprawiedliwości i priorytetów z tym związanych. CCJE podkreśla tę potrzebę.

(b) Wahania obciążenia pracą

56. Nakład pracy poszczególnych sądów będzie się zwiększać lub zmniejszać w czasie. Czynnikiem kształtującym obciążenie pracą są zmiany demograficzne oraz w dziedzinie

⁸ Patrz rozdział D niniejszej opinii.

⁹ Por. jej opinia nr 2 (2001) w sprawie finansowania i zarządzania sądami, pkt 12-13.

przestępczości zmiany modeli zachowań karalnych. Mogą one mieć charakter tymczasowy. Na przykład sąd położony w pobliżu granicy może mieć gwałtowny wzrost spraw dotyczących nielegalnej imigracji, a sąd w pobliżu portu lotniczego wzrost w sprawach dotyczących przemytu narkotyków.

57. W niektórych systemach prawnych, sędziowie i/lub można stosunkowo łatwo przenosić pomiędzy sądami, przynajmniej tymczasowo. CCJE traktuje taką elastyczność jako ogólnie pożądaną, pod warunkiem przestrzegania niezawisłości poszczególnych sędziów oraz że w przypadku przeniesienia sędziego sędzia wyrazi na to zgodę. Rada uznaje oczywiście, że musi być to realizowane z uwzględnieniem praktycznych problemów związanych z dostępem do wymiaru sprawiedliwości. Osoby zaangażowane w dane sprawy oraz społeczeństwo mają prawo oczekiwać, że sprawy będą normalnie obsługiwane na stosunkowo lokalnym poziomie i w dogodny sposób.

58. W innych systemach prawnych, sędzia przydzielony jest na stałe od samego początku, przeniesienia sędziów wymagają ich zgody a przeniesienia spraw są możliwe, jeśli w ogóle, tylko za zgodą stron. Mogą być jednak w każdym sądzie mechanizmy za pomocą których np. wybrane prezydium sędziów może postanowić o przeniesieniu sprawy od przeciążonego sędziego do innego sędziego w tym samym sądzie.

59. Jeżeli istnieją trwałe zmiany obciążenia, potrzebne będą odpowiednie zmiany w wielkości sądu, zwłaszcza w systemach prawnych tej ostatniej kategorii. Czysto ekonomiczne względy (wskazujące na zamknięcie miejscowego sądu) mogą tutaj być w konflikcie z prawem stron i obywateli do stosunkowo lokalnego i dostępnego wymiaru sprawiedliwości. CCJE zachęca państwa do badania i opracowania odpowiednich kryteriów dla umożliwienia ujęcia i zrównoważenia tych względów, zapewniając by podczas dostosowania się do zmian obciążenia zmiany metod sądów nie były rozumiane w sposób szkodzący niezawisłości sędziów.

60. Niemniej jednak, CCJE odwołuje się do swojej Opinii nr 2 (2001), w szczególności pkt 4 i 5 dotyczących odpowiednich środków. Możliwość przeniesienia sędziów lub akt z jednego sądu do innego sądu nie powinna zachęcać do dopuszczania strukturalnego braku zasobów. Taka elastyczność nie może zastąpić odpowiedniej liczby sędziów, niezbędnej do sprostania obciążeniu, którego normalnie można się spodziewać.

(c) Użycie pojedynczego sędziego

61. W sprawach karnych, Zalecenie nr R (87) 18, pkt D.2 stwierdza, że należy korzystać z jednego sędziego „gdziekolwiek waga przestępstwa na to pozwala”. Jednakże w poważnych sprawach wiążących się z kwestią wolności podmiotu, kolegalność przy badaniu stanu faktycznego zapewniana przez skład trzech lub więcej sędziów, czy to niezawodowych czy zawodowych, jest ważnym zabezpieczeniem przeciwko decyzji pod wpływem uprzedzeń lub niechęci jednej osoby. W praktyce, mniej poważne sprawy są zwykle rozstrzygane przez jednego sędziego, a w poważniejszych sprawach przez wieloosobowy skład sędziowski, chociaż granica różni się znacznie w zależności od kraju.

62. W sprawach cywilnych, powszechna praktyka w krajach common law polega na tym, że sędziowie pierwszej instancji (jako doświadczeni praktycy powoływani stosunkowo późno w swojej karierze zawodowej) orzekają pojedynczo. W innych systemach sądownictwa zawodowego (oraz w krajach takich jak Francja, gdzie *tribunaux de commerce* składają się z

sędziów niezawodowych), składy sędziowskie są nadal wykorzystywane w pierwszej instancji, choć wydaje się występować tendencja do większego wykorzystania pojedynczych sędziów.

63. Zastosowanie składów sędziowskich może zrekompensować brak doświadczenia ze strony poszczególnych członków. Pomaga to zapewnić spójność i jakość oraz zdobywanie doświadczenia przez młodszych sędziów. Może być trudno zrezygnować z tego systemu, jeśli w przeciwnym wypadku młody sędzia lub sędzia niezawodowy byłby jedynym członkiem trybunału pierwszej instancji.

64. CCJE uważa, że państwa powinny zachęcać do szkolenia i rozwoju zawodowego, aby ułatwić wykorzystywanie pojedynczych sędziów do rozpoznawania spraw w pierwszej instancji zawsze, gdy może to być osiągnięte proporcjonalnie do doświadczenia i możliwości dostępnych sędziów i charakteru danego postępowania.

(d) Pomoc dla sędziów

65. CCJE stwierdziła w swojej opinii nr 2 (2001), że w wielu krajach sędziowie nie mają wystarczających środków do swojej dyspozycji. Jednak CCJE wskazuje na potrzebę, że prawdziwe ograniczenie nieodpowiednich zadań wykonywanych przez sędziów może się odbywać wyłącznie poprzez zapewnienie sędziom asystentów o odpowiednich kwalifikacjach w dziedzinie prawa („urzędnicy sądowi” lub „referendarze”), na których sędzia może delegować, pod nadzorem i na odpowiedzialność tego sędziego, wykonywanie określonych czynności, takich jak wyszukiwanie przepisów i orzecznictwa, opracowywanie łatwych lub standardowych dokumentów i współpraca z prawnikami i/lub opinią publiczną.

(e) Działalność pozaorzecznicza

66. CCJE podziela pogląd, że czynności niesędziowskie wymienione w Załączniku do zalecenia nr R (86) 12 nie powinny być zlecane sędziom. Ale są też inne czynności, które mogą rozpraszać i odwracać uwagę od wykonywania obowiązków sędziowskich, w tym czynności z zakresu administracji sądowej, jeśli nie zapewniono lub nie sfinansowano odpowiedniej pomocy (patrz pkt (a) powyżej), oraz działalność prywatnych arbitrów, która jest w większości krajów i tak niedopuszczalna.

67. Krytyka często również skupia się na czasie spędzonym przez sędziów pracujących w komisjach i podobnych organach. Jest opinia, że „sędzia powinien sądzić” a inna działalność jest stratą cennego zasobu.

68. CCJE nie uważa, że w tym punkcie trzeba coś robić. Jeśli komisja bada aspekt istotny dla pracy orzeczniczej, a sędzia może wnieść wartość dodaną do prac tego organu, to czasu spędzonego w takiej pracy nie można uznać za zmarnowany. Ponadto sędzia będzie lepszym sędzią mając szersze spojrzenie, które może być uzyskane poprzez współpracę ze specjalistami z innych dziedzin i tematów, które są związane, ale wykraczają poza zakres jego normalnej pracy.

69. Z drugiej strony, istnieje ryzyko związane z angażowaniem sędziów w dochodzeniach wszczętych z powodów politycznych, obejmujących orzeczenia w sprawach pozaprawnych, które mogą leżeć poza ich bezpośrednim doświadczeniem. Sędziowie powinni dokładnie

rozważyć, czy jest to dla nich sensowne oddawać swoje umiejętności i reputację na przesłuchania tego rodzaju¹⁰.

(f) Pełnomocnictwo procesowe i finansowanie kosztów postępowania

70. W sprawach karnych słusznym rozwiązaniem jest, by pomoc prawna lub nieodpłatna reprezentacja prawna były dostępne bez oceny zasadności stanowiska oskarżonego. Problem wydaje się leżeć w wielkich różnicach między charakterem i powagą spraw, do których udostępniono taką pomoc lub reprezentację, w różnych krajach. Jednak w sprawach cywilnych istnieje obawa, że metody finansowania postępowania sądowego mogą zachęcić do nieuzasadnionych lub nadmiernych powództw, a to nie ogranicza się do ubezpieczeń kosztów procesu¹¹. W każdym systemie prawnym istnieje tendencja do kierowania pracy tam, gdzie dostępne są opłaty. Powinny zostać wprowadzone odpowiednie systemy kontroli do uprzedniej oceny zasadności roszczeń i eliminowania z kwalifikowania się do pomocy prawnej roszczeń dotyczących w którym zasadność i /lub przedmiotowa suma nie wydaje się uzasadniać ewentualnego wydatku¹².

II. SĄDY KARNE

71. CCJE przechodzi do zagadnień typowo karnych: Na wstępie należy pamiętać o dwóch oczywistych, ale fundamentalnych różnicach między postępowaniem karnym i cywilnym:

(i) Postępowanie cywilne prawie zawsze obejmuje dwa podmioty prywatne. Społeczeństwo ma ogólny interes we właściwym rozstrzygnięciu sporów cywilnych, ale nie ma żadnego interesu w rozstrzygnięciu konkretnej sprawy. W postępowaniu karnym, społeczeństwo ma interes we właściwym rozstrzygnięciu każdej sprawy.

(ii) Opóźnienia lub nieprawidłowości proceduralne mogą zostać ukarane w postępowaniu cywilnym nakazami zapłaty kosztów lub, w ostateczności, wykreśleniem powództwa. W postępowaniu karnym prokuratura może zostać ukarana pieniężnie¹³ lub w sytuacji skrajnej przez oddalenie oskarżenia. O wiele trudniejsze jest ukaranie oskarżonego za opóźnienia lub nieprawidłowości, choć w niektórych krajach pełnomocnik obrony może zostać obciążony kosztami wynikającymi z jego niekompetencji (wasted cost). Oskarżony sam zazwyczaj nie ma środków na pokrycie nakazu zapłaty kosztów. A ostateczna sankcja oddalenia w jego przypadku nie jest dostępna. Sąd nie może powiedzieć, że oskarżony utracił swoje prawo do procesu, bo nie spełnił niektórych wymogów proceduralnych.

¹⁰ CCJE odwołuje się do swojej opinii nr 3 (2002), w której rozważała etykę sądową.

¹¹ W odniesieniu do ostatniego, patrz pkt 26 powyżej.

¹² Podobny problem pojawia się w odniesieniu do umów (obecnie dozwolonych w Wielkiej Brytanii) o opłaty warunkowe - czyli umów, zgodnie z którymi honoraria adwokackie nie są wypłacane przez powoda korzystającego z pełnomocnika procesowego, jeśli powództwo nie zostanie uznane, ale są wypłacane przez pozwanego wraz z podwyżką w wysokości do 100% na korzyść pełnomocników wygrywającego powoda. Umowy takie mogą być wykorzystywane przez ubogich powodów do pieniactwa wobec pozwanych i zmuszania ich do ugody, ponieważ (i) powód i jego adwokaci nie mają motywacji do uzgadniania rozsądnego honorarium - wręcz przeciwnie; oraz (ii) jeśli powód nie zawrze ubezpieczenia kosztów postępowania, pozwany w razie wygranej najprawdopodobniej nie odzyska żadnych kosztów od przegranego powoda. Angielskie sądy wprowadziły ostatnio mocniejsze kontrolę w celu ograniczenia honorariów, które mogą być ustalone na podstawie tych umów oraz warunków, na jakich mogą być zawierane.

¹³ Trzeba rozważyć, czy jest to zgodne z publicznym charakterem prokuratury w wielu krajach.

72. Na tym tle CCJE analizuje niektóre szczególne problemy.

(a) Ściganie uznaniowe

73. Zalecenie nr R (87) 18 popiera zasadę uznaniowego ścigania „gdziekolwiek rozwój historyczny i konstytucja państwa członkowskiego na to zezwala” i stwierdza, że „w przeciwnym razie, należy opracować środki o tym samym celu”. W tych drugich państwach obowiązki niezależnych prokuratorów (*ministère public*) mogą wymagać, by sprawy były wnoszone do sądu, a podmiotem mającym prawo do zawieszenia postępowania może być tylko sędzia.

74. Zalecenie stwierdza, że każda decyzja o zaniechaniu ścigania powinna być „oparta na prawie” (pkt I.2), „wykonywane na pewnych zasadach ogólnych, takich jak interes publiczny” (pkt II.4) i nastąpić tylko „w przypadku, gdy organ ścigania ma wystarczające dowody winy „(pkt I.2). CCJE interpretuje trzecią przesłankę, jako oznaczającą nie więcej niż to, że jeśli organ ścigania ma wystarczające dowody winy, to kwestia uznaniowego ścigania nie może zasadnie wystąpić. Ale, jeżeli (jeszcze) nie uzyskano odpowiednich dowodów, CCJE uważa, że organ dochodzeniowy powinien mieć otwartą drogę do podjęcia decyzji, czy powaga i inne okoliczności przestępstwa, podejrzanego sprawcy i ofiary nie uzasadniają dalszych wysiłków dla uzyskania dalszych dowodów.

75. Zalecenie stwierdza ponadto, że decyzji by nie prowadzić lub by przerwać postępowanie karne mogą towarzyszyć ostrzeżenia lub upomnienia lub decyzja taka może być uzależniona od spełnienia warunków (wymagających w tym ostatnim przypadku zgody domniemanego sprawcy); co nie powinno być traktowane jako skazanie ani nie wpływać na rejestrowany status kryminalny sprawcy, chyba że przyznał się do popełnienia przestępstwa; ani że należy pozostawić nienaruszone prawo ofiary do dochodzenia zadośćuczynienia. W praktyce większość (ale bardzo daleka od całości) państw posiada pewien stopień dyskrecjonalności. Jedno rozróżnienie jest między systemami, w których sprawy mogą zostać umorzone wyłącznie pod warunkami, takimi jak odszkodowanie dla ofiar a systemami, w których istnieje swoboda umorzeniu postępowania w przypadku stwierdzenia, że dalsze jego prowadzenie nie jest w interesie publicznym.

76. Trzy podstawowe struktury obecnie funkcjonują w Europie.

(i) Organ ścigania nie ma ani uprawnień do umorzenia sprawy, ani do nałożenia warunków/sankcji na sprawcę, jeżeli dowody uzasadniają ściganie. Organ ma jedynie funkcję przygotowania oskarżenia do przedstawienia przed sądem .

(ii) Organ ścigania ma prawo do decydowania, czy ścigać czy też nie (czyli całkowicie umorzyć postępowanie), mimo że istnieją wystarczające dowody do ścigania.

(iii) Organ ścigania posiada zarówno uprawnienia do decydowania, czy ścigać, a także możliwość umorzenia sprawy na warunkach albo z grzywną nałożoną na sprawcę za jego zgodą, jako alternatywa do wniesienia oskarżenia do sądu. W ramach tej szerokiej kategorii istnieją znaczne różnice co do zakresu uprawnień prokuratora. W niektórych krajach można nałożyć pełen zakres warunków, w tym kuratora i prace społeczną. W pozostałych przypadkach jedynym warunkiem jest zapłata określonej sumy pieniędzy.

77. CCJE zachęca do dalszych badań w poszczególnych państwach, które obecnie nie mają żadnego systemu ścigania uznaniowego lub równoważnego systemu, tak aby wprowadzić w życie Zalecenie Nr R (87) 18. CCJE jest zdania, że każde państwo powinno rozważyć rolę, którą sądy mogą pełnić przy weryfikacji realizowanej procedury, zwłaszcza gdy ofiara kwestionuje decyzję o umorzeniu sprawy wszczętej przez organ ścigania.

(b) Procedury uproszczone

78. Wszystkie państwa członkowskie wydają się mieć pewne formy uproszczonej procedury, na przykład dla naruszeń administracyjnych i drobnych przestępstw, mimo że charakter i zakres tych procedur znacznie się różni. Wpływ artykułów 5 i 6 EKPC należy brać pod uwagę przy wprowadzaniu i ustalaniu takich procedur pozwalając zawsze na możliwości odwołania do sądu.

(c) Przyznanie się do winy i negocjowanie warunków przyznania się

79. Zalecenie nr R (87) 18 w zasadzie rekomenduje to. Jego warunki rozważają wczesne przyznanie się do winy złożone w sądzie na wczesnym etapie postępowania, co jest modelem common law. Jednak kilka krajów ma formalny system tego rodzaju. To - a dokładniej tego konsekwencje, negocjowanie warunków przyznania się o obniżony wyrok z tytułu przyznania się do winy - jest czymś niewyobrażalnym dla wielu systemów innych niż system common law. Jednak wiele krajów ma system postępowania złagodzonego w przypadku przyznania się do winy. Funkcjonuje to w podobny sposób do formalnego zarzutu w zakresie dopuszczającym mniej dowodów oraz szybsze postępowanie.

80. CCJE wskazuje, w każdym formalnym systemie uznania za winnego, na zalety (postrzegane przez systemy common law) i możliwe niebezpieczeństwa, opisane poniżej:

(i) Przyznanie się do winy

81. Jeżeli pozwany na wczesnym etapie postępowania może zostać wezwany i jest w stanie formalnie oświadczyć przed sądem, że przyznaje się do winy, można wówczas oszczędzić dużo czasu i pieniędzy. Jeśli ma to miejsce w układzie formalnym, można w to włączyć zabezpieczenia dla oskarżonego. Zeznanie złożone policji mogło być nieprawidłowo uzyskane. Formalne przyznanie się do winy jest potwierdzeniem, że tak nie było. Adwokaci muszą jednak mieć zawodowy obowiązek potwierdzania z oskarżonym, że naprawdę przyznaje się do znamion przestępstwa.

(ii) Negocjowanie warunków przyznania się

82. Obejmuje to dwie różne rzeczy: negocjowanie zarzutów i negocjowanie wyroku.

83. Negocjowanie zarzutów obejmuje umowę z prokuratorem, czy to formalną czy nieformalną, że oskarżenie nie wniesie jednego lub więcej zarzutów, jeżeli podejrzany/oskarżony przyzna się do innych (na przykład obejmujących mniej poważne przestępstwa). Taka procedura zwykle odbywać się będzie bez udziału sędziego, chociaż mogą być przepisy dotyczące wymagania zatwierdzenia przez sędziego. Argument na korzyść jest taki, że jeżeli podejrzany/oskarżony chce się przyznać do dziewięciu z dziesięciu zarzucanych włamań, pełny proces dla dziesiątego zarzutu nie może być w interesie

skutecznej sprawiedliwości tylko dlatego, że jest wystarczająco dużo dowodów do popierania takiego oskarżenia.

84. Negocjowanie wyroku również występuje w wielu krajach. Jednakże system common law uznaje, że pozwolenie na zaangażowanie do tego sędziego pociąga wielkie niebezpieczeństwo. Niebezpieczeństwo polega na tym, że oskarżony może być poddany naciskom, by przyznać się do winy za przestępstwo, do którego się w istocie nie przyznaje, w celu uzyskania łagodniejszego wyroku od sędziego, który będzie go skazywał.

(iii) Obniżenie wyroku

85. Jest to inna koncepcja, która nie zależy od jakichkolwiek negocjacji z kimkolwiek, czy to prokuratorem czy sędzią. Ta koncepcja (przyjęta w niektórych krajach) polega a tym, że oskarżony, który przyznaje się do winy powinien zwykle otrzymać karę łagodniejszą, niż gdyby tego nie uczynił - im wcześniejsze przyznanie się, tym większe obniżenie¹⁴.

86. Niektórzy mogą odrzucać taki pomysł. Mogą twierdzić, że oskarżony zrobił to, co zrobił, a wszelkie udowodnione przestępstwo zasługuje na pewną karę, niezależnie od tego czy się przyznał czy nie. Argument, że przyznanie się jest wyrazem skruchy jest w większości przypadków iluzoryczny. W niektórych przypadkach zasadnicza odpowiedź społeczna jest możliwa dla tych systemów, w których procesy są w dużej mierze ustne. Jeżeli główny świadek jest wrażliwy (zwłaszcza dzieci i ofiary przemocy seksualnej), rozprawa ustna może stanowić kolejny uraz. W takich przypadkach, unikając potrzeby rozprawy dzięki przyznaniu się, oskarżony obniża lub unika szkód, które w przeciwnym wypadku mogłyby spowodować jego działania.

87. W większości przypadków taka odpowiedź nie jest prawidłowa. Jeśli człowiek jest oskarżony o serię włamań na podstawie odcisków palców lub dowodów naukowych, jedynymi świadkami, których pozbawił składania zeznań są profesjonaliści, których zadaniem jest zeznawanie. Powodem zachęcania do złożenia przyznania się do winy są pragmatyczne korzyści, które daje złożenie przyznania się do winy poprzez (i) zapewnienie ukarania winnych, którzy wiedzą, że są winni, ale którzy w przeciwnym razie nie mają motywacji, by nie opierać się oskarżeniu przed sądem w nadziei, że dowody lub świadkowie przeciwko nim mogą nie przekonać ławy przysięgłych lub sędziego oraz (ii) skrócenie przebiegu sprawy (i uniknięcie opóźnień innych procesów, nawet w przypadkach, gdy skazanie i tak wynikałoby z pełnego procesu). Są to autentycznie pragmatyczne korzyści dla społeczeństwa jako całości.

88. Oczywiście jest jednak, że jeśli obniżenia wyroku mają być dopuszczone, należy wprowadzić pewne zabezpieczenia. Pełnomocnicy procesowi i sędziowie muszą zachować ostrożność przez, aby upewnić się, że formalne przyznania do winy są dobrowolne i stanowią rzeczywiste przyznanie się do winy. Sędziowie nie powinni wspominać ani uczestniczyć w żadnych rozmowach między pełnomocnikami procesowymi i oskarżonym odnośnie możliwości takiego obniżenia. Sędziowie powinni mieć prawo do nieprzyjęcia żadnego formalnego przyznania się do winy, które wydaje się niezgodne z prawdą lub nie leżące w interesie publicznym.

89. CCJE wątpi, że zalecenie natychmiastowego wdrożenia systemu obniżenia wymiaru kary w zamian za przyznanie się do winy we wszystkich państwach członkowskich byłoby

¹⁴ Generalnie maksymalnie do jednej trzeciej długości kary, która w przeciwnym razie zostałaby zasądzona.

realistyczne. Ale CCJE zaleca wszystkim krajom rozważenie, czy taki system nie może przynieść korzyści dla ich postępowania karnego.

III. SĄDY CYWILNE

90. Zalecenie nr R (84) 5 określiło dziewięć „zasad procedury cywilnej mających na celu poprawę funkcjonowania sądownictwa cywilnego”. Było to dalekowzroczone wczesne Zalecenie, ale w praktyce często niewdrożone. CCJE uważa, że gdyby zostało to powszechnie wdrożone, zapewniłoby prawdziwą gwarancję przestrzegania obowiązku państw członkowskich, na mocy artykułu 6 EKPC, zapewnienia „sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie” w postępowaniu cywilnym.

91. Dziewięć zasad ustaliło podstawowe elementy uprawnień do zarządzania sprawami, które w opinii CCJE powinni mieć i wykonywać sędziowie od momentu wszczęcia do zakończenia wszelkiego postępowania cywilnego (w tym administracyjnego) w celu zapewnienia zgodności z artykułem 6 EKPC. CCJE zatem streści i skomentuje te zasady nieco bardziej szczegółowo.

92. Zasada 1 Zalecenia sugeruje ograniczenie w postępowaniu do „nie więcej niż dwóch rozpraw”, jednej wstępnej a drugiej do przeprowadzenia postępowania dowodowego, argumentów i, jeśli to możliwe, wydania wyroku, bez dopuszczonych odroczeń „z wyjątkiem, gdy pojawią się nowe fakty i inne wyjątkowe i ważne okoliczności „ oraz z sankcjami w stosunku do osób, świadków i biegłych, które nie dopełnią terminów sądowych lub obowiązku obecności.

93. CCJE postrzega tę zasadę jako ogólny szablon. Niektóre systemy zakładają przeprowadzenie dowodu przez szereg rozpraw. Inne obsługują bardzo duże postępowania, które nie mogłyby być prowadzone w ramach ograniczeń jednej wstępnej i jednej końcowej rozprawy. Najważniejszą kwestią jest to, że sędziowie powinni od początku kontrolować harmonogram i czas trwania postępowania, ustalając sztywne terminy i mając uprawnienia (i gotowość ich wykonywania w stosownych przypadkach) do odmowy odroczeń, nawet wbrew woli obu stron.

94. Zgodnie z Zasadą 2, sędziowie powinni mieć prawo do kontroli nadużycia procedury, poprzez karanie stron lub pełnomocników.

95. Zasada 3 odzwierciedla istotę nowoczesnego zarządzania sprawami:

„Sąd powinien (...) odgrywać aktywną rolę w zapewnieniu szybkiego postępu postępowania, przy jednoczesnym poszanowaniu praw stron, włączając w to prawo do równego traktowania. W szczególności powinien posiadać uprawnienia do nakazania z własnej inicjatywy stronom, by złożyły wyjaśnienia, jakie są konieczne; nakazania stronom, by stawiały się osobiście; podnosić zagadnienia prawne; wezwać do przedstawienia dowodów, przynajmniej w tych przypadkach, gdzie istnieją interesy inne niż podnoszone przez strony; kontrolowania przeprowadzenia dowodów; wykluczenia świadków, których zeznania byłyby bez znaczenia dla sprawy; ograniczyć liczbę świadków dla danego faktu, jeśli ich liczba byłaby nadmierna (...). „

96. Zasada 4 uzupełnia to stwierdzając, że sąd powinien, z wyjątkiem przypadków wyraźnie określonych prawem, móc decydować, czy użyć postępowania pisemnego czy ustnego.

97. Zasada 5 dotyczy tego, co jest w opinii CCJE istotnym aspektem efektywnego zarządzania sprawami: potrzeby wykrystalizowania roszczeń stron i charakteru ich dowodów na jak najwcześniejszym etapie – *oraz* wykluczenia dopuszczenia nowych faktów podczas postępowania odwoławczego, chyba że nie były (lub, co CCJE sugerowałyby, mogły zasadnie nie być) znane w pierwszej instancji lub wystąpił jakiś inny szczególny powód.

98. W niektórych krajach przepisy lub kultura regulująca spory pozwalają stronom poprawiać i uzupełniać swoje sprawy i dowody prawie bez ograniczeń – nawet na poziomie apelacyjnym (patrz poniżej). CCJE uważa, że nie jest to już do zaakceptowania, i że nadszedł czas, by ponownie zbadać takie przepisy i zmienić taką kulturę. Strony mają prawo do „sprawiedliwego ...rozpatrzenia w rozsądnym terminie” swojego roszczenia lub obrony, a nie do nieograniczonej w czasie możliwości przedstawiania dalszych i różnych spraw - a przede wszystkim nie może tego robić z wykorzystaniem rozprawy w drugiej instancji w postępowaniu odwoławczym.

99. Zasada 6 stanowi ważny nakaz, że „wyrok powinien być wydany z chwilą zakończenia postępowania lub możliwie zaraz po nim. Wyrok powinien być jak najbardziej zwięzły. Może powoływać się na wszelkie przepisy prawne, ale z całą pewnością powinien rozstrzygać, wprost lub pośrednio, wszystkie roszczenia zgłoszone przez strony”. Niektóre państwa lub sądy stosują mniej lub bardziej formalne zasady określające maksymalne terminy, w których wyroki powinny być wydane. Zasada 7 („należy podjąć działania by powstrzymać nadużywanie środków prawnych przysługujących po wydaniu wyroku”) leży poza centralnym zainteresowaniem niniejszej Opinii.

100. Zasada 8 identyfikuje pewne aspekty zarządzania sprawami, w tym specjalne procedury dla (a) nagłych przypadków, (b) spraw niespornych, kar umownych i drobnych roszczeń, (c) szczególnych rodzajów spraw. Wśród nich są, zasada ta stwierdza:

„uproszczone metody wszczęcia postępowania; brak rozprawy lub zwołanie tylko jednej rozprawy, lub (...) wstępnej rozprawy przygotowawczej; postępowanie wyłącznie w formie pisemnej lub ustnej (...); zakaz lub ograniczenie pewnych wyjątków i środków obrony; bardziej elastyczne zasady postępowania dowodowego, brak odroczeń lub tylko krótkie odroczenia; powołanie biegłego (...); aktywna rola sądu w prowadzeniu sprawy oraz powoływania i przeprowadzania dowodów. „

101. Zasada 9 podkreśla potrzebę użycia „najnowocześniejszych środków technicznych do dyspozycji organów wymiaru sprawiedliwości”. CCJE popiera i podkreśla związek między wydajną technologią a zdolnością sędziów do śledzenia i kontrolowania postępowania w aktach sprawy.

102. Ogólnie wszystkie te zasady są uzasadniane tym, że istnieje zagrożenie iż spory cywilne staną się tak złożone i długotrwałe, że w pewnym momencie nie będzie możliwe spełnienie wymagań artykułu 6 (1) EKPC czy to w danej sprawie czy w innych sprawach, na których szybkie i sprawne przeprowadzenie pośrednio wpływa czas i zasoby zajmowane przez sprawę pierwszą.

103. Państwa członkowskie muszą zapewnić odpowiednie - ale nie nieskończone - zasoby i środki finansowe dla postępowań cywilnych, jak i karnych¹⁵. Ponieważ ani państwo, ani strony nie mają nieograniczonych zasobów, sądy muszą kontrolować postępowanie, w interesie zarówno konkretnych stron, jak i stron w innych sprawach.

104. Poszczególne sprawy należy prowadzić „proporcjonalnie”, czyli zarówno w sposób umożliwiający stronom osiągnięcie sprawiedliwości po koszcie współmiernym do zagadnień i dochodzonych kwot oraz w sposób umożliwiający innym stronom sporu uzyskanie uczciwej części uwagi sądu poświęconej na ich argumentację.

105. W skrócie, strony mają prawo do odpowiedniego udziału w czasie i uwadze sądu, ale przy decydowaniu o tym, co jest właściwe, sędzia ma obowiązek uwzględnić obciążenia i potrzeby innych osób, w tym państwa, które samo finansuje system sądownictwa, oraz inne osoby, które chcą z niego korzystać.

106. Różne kraje mają różne poziomy wdrażania zasad Zalecenia Nr R (84) 5. Ogólny kierunek reform prawnych postępowania cywilnego rozpoczętych w ciągu ostatnich lat idzie właśnie w tę stronę. Sędziom nadano większe uprawnienia w zakresie „formalnego prowadzenia” postępowania cywilnego, choć nie nad jego przebiegiem materialnym - nie mogą, na przykład, podejmować działań mających na celu wprowadzenie do sprawy dowodów faktycznych, których strony nie dostarczyły. Jednak w niektórych państwach członkowskich nadal nie jest rolą sędziego decydowanie, czy postępowanie ma być ustne czy pisemne, lub kiedy wydać wyrok w trybie uproszczonym czy też wyznaczanie terminów, ponieważ kwestie te są ustalone przez prawo. CCJE uważa, że takie ograniczenia uprawnień kontrolnych i sprawczych sędziego w toku postępowania nie są zgodne z zasadą skuteczności wymiaru sprawiedliwości.

107. CCJE będzie teraz omówi pewne procedury, które zostały przyjęte lub zaproponowane w tym zakresie:

(a) Protokoły ustaleń przedprocesowych

108. Protokoły ustaleń przedprocesowych (rozwinęte w Wielkiej Brytanii) ustalają czynności, które powinny zostać podjęte jeszcze zanim postępowanie zostanie wszczęte. Są one formułowane w drodze współpracy między przedstawicielami osób zainteresowanych po obu stronach w niektórych częstych rodzajach sporów (uszkodzenia ciała lub zaniedbanie medyczne lub ubezpieczyciele budowlani, adwokaci i zainteresowane organy). Ich celem jest osiągnięcie wczesnej identyfikacji problemów, poprzez wymianę informacji i dowodów, co może pozwolić stronom uniknąć sporów i osiągnąć porozumienie. Jeżeli porozumienie nie może być osiągnięte, protokoły ustaleń przedprocesowych zapewniają, że strony mogą znacznie łatwiej dopasować się do harmonogramów narzuconych z chwilą rozpoczęcia procesu. Sąd może karać niezastosowanie się do protokołu ustaleń przedprocesowych.

(b) Informacja przedprocesowa

109. Jest to funkcja procesowa umożliwiająca sądowi, przed wejściem stron w spór, zażądać ujawnienia dokumentów przez osobę, która prawdopodobnie będzie stroną takiego postępowania, gdy pożądane jest m.in. aby umożliwić tej osobie poznanie czy fakty w ogóle

¹⁵ Por. Opinia CCJE Nr 2 (2001).

uzasadniają postępowanie lub w celu umożliwienia jej podjęcia bardziej świadomych czynności w celu rozwiązania sporu polubownie, bez postępowania sądowego.

(c) Środki zabezpieczenia postępowania

110. Ważne jest, żeby środki takie były dostępne w razie potrzeby, na wczesnym etapie, w tym w niektórych przypadkach przed zgłoszeniem kwestii postępowania pozwanemu, w przeciwnym wypadku ich cel może nie zostać spełniony.

111. Dostępna jest szeroka gama środków zabezpieczenia. Można wyróżnić trzy główne grupy:

- (i) środki mające na celu zapewnienie egzekucji, na przykład nakaz zajęcia lub „zamrożenia”;
- (ii) środki mające na celu tymczasowe uregulowanie sytuacji (na przykład w sprawach rodzinnych); oraz
- (iii) środki antycypujące końcowy wyrok.

112. W wielu krajach, powód musi uprawdopodobnić dochodzone roszczenie (*fumus bonis iuris*) i musi zwykle wskazać ryzyko, że bez tych środków zabezpieczenia wszelki uzyskany prawomocny wyrok nie będzie mógł być wykonany (*periculum in mora*). Środek ten może być wydany bez wysłuchania drugiej strony (*ex parte*), ale po wydaniu takiego nakazu, pozwany ma prawo do bycia wysłuchanym i wówczas środek może być albo potwierdzony lub odwołane.

113. Zabezpieczenie roszczeń w drodze nakazu lub zakazu sądowego (injunctive relief) jest również powszechnie dostępne w innych sytuacjach w państwach członkowskich (czasami tylko wtedy, gdy roszczenie jest udokumentowane), w celu tymczasowego rozstrzygnięcia jakiegoś aspektu sporu. Kraje *common law* opracowały również narzędzie w postaci nakazu „Anton Piller”, którym sąd może zarządzić poszukiwania dokumentów lub innych dowodów będących w posiadaniu lub pod kontrolą pozwanego, a które w przeciwnym razie mogłyby zostać zniszczone lub ukryte. Środek “*Mesures d’instruction*” *in futurum* może pełnić podobną funkcję we Francji i innych krajach.

(d) Wszczęcie postępowania

114. Większość państw członkowskich zapewnia pewne uproszczone (w tym elektroniczne) metody wszczęcia postępowania sądowego. Jednak różnice między tradycyjnymi metodami wszczęcia postępowania utrudniają porównanie różnych sposobów uproszczenia. Na przykład w niektórych krajach postępowanie zawsze jest wszczynane czynnościami podejmowanymi w sądzie, podczas gdy w innych powód musi powiadomić pozwanego o roszczeniu przed wniesieniem sprawy do sądu. W tych ostatnich państwach uproszczenie może po prostu polegać na umożliwieniu rozpoczęcia postępowania bez podjęcia tej czynności.

(e) Identyfikacja roszczeń stron

115. CCJE już podkreślała znaczenie tego problemu w omówieniu (powyżej) Zasady 5 Zalecenia nr R (85) 5. Kluczową kwestią dla dobrego zarządzania sprawami jest to, by każda ze stron postępowania cywilnego jak najwyraźniej i jak najszybciej sprecyzowała swoją sprawę – i by zmiany lub uzupełnienia w przedmiocie jej sprawy nie były dokonywane na zasadzie jej prawa, ale by wymagały zgody sędziego, która powinna być udzielona lub odmówiona tylko z uwzględnieniem etapu, który osiągnęło postępowanie i wpływu na ich przebieg oraz na inne strony.

(f) Postępowanie skrócone

116. Istnieją poważne różnice w terminologii w tej dziedzinie. Nie wszystkie kraje rozumieją pojęcie postępowania skróconego, uproszczonego i przyspieszonego w tym samym znaczeniu. Niektórzy mówią tylko o postępowaniu jako skróconym, kiedy ich wynik nie ma waloru *rei iudicatae*, a o postępowaniach uproszczonych, gdy pewne czynności zostały wyeliminowane lub uproszczone, natomiast o postępowaniach przyspieszonych, gdy terminy zostały skrócone w stosunku do postępowania zwykłego. Cechy te mogą się oczywiście pokrywać tak, że procedura może jednocześnie być i skrócona, i uproszczona i przyspieszona.

117. Z kolei systemy prawa common law stosują słowo „summary” na określenie procedur uproszczonych i przyspieszonych uproszczonej i przyspieszonej procedury prowadzącej do orzeczenia prawomocnego (*res iudicata*) decyzji, choć mają też procedury wydawania orzeczeń wstępnych, np. procedury, zgodnie z którą sąd może, jeśli tymczasowo uzna, że pozwany będzie ponosić odpowiedzialność z tytułu długu lub szkody, nakazać „tymczasową” zapłatę nie więcej niż „zasadną proporcjonalną część” zobowiązania do zapłaty na rzecz powoda. Jeśli następnie podczas procesu powód nie udowodni swojego roszczenia, powód musi zwrócić zapłatę tymczasową wraz z odsetkami.

118. Dwie procedury cywilne mają szczególne znaczenie: i) nakaz zapłaty (*Mahnverfahren, injonction de payer*); ii) *référé* lub w Holandii *kort geding*:

(i) Nakaz zapłaty (czyli *Mahnverfahren*) to procedura szczególnie nadająca się do bezspornych należności pieniężnych. Na wniosek powoda sąd wydaje nakaz zapłaty bez wysłuchania drugiej strony. W niektórych krajach do wydania nakazu wymagane jest oparcie go o dokumenty, w innych krajach wystarcza oświadczenie złożone przez powoda. Jeżeli pozwany pozostanie bierny w okresie ustanowionym przez prawo, nakaz staje się wykonalny jak zwykły wyrok. Jeśli pozwany wniesie sprzeciw, powód musi wszcząć zwykłą procedurę, jeśli chce odzyskać swój dług. To milczenie dłużnika przekształca początkowy nakaz zapłaty w wyrok sądowy i tytuł wykonawczy mający charakter *rei iudicatae*. W niektórych krajach takie postępowanie prowadzi urzędnik sądowy. Jest to postępowanie pisemne, które pozwala na procedowanie komputerowe (już funkcjonujące w niektórych krajach). Wiele spraw rozstrzyganych jest z użyciem tej procedury.

(ii) Procedura *référé* lub *kort geding* umożliwia sędziemu rozstrzygać wszelką kwestię po wysłuchaniu stron na podstawie niekiedy ograniczonych dowodów, które strony są w stanie przedstawić sądowi w krótkim terminie. Następnie wydawane jest orzeczenie, albo bezpośrednio po rozprawie albo w bardzo krótkim czasie po niej. Jest wykonalne, ale wyrok nie ma mocy *rei iudicatae*. Strona ma prawo wszcząć postępowanie co do istoty, ale jeśli nie zostanie wszczęte, wyrok *référé* określi prawa i obowiązki stron. W ten sposób postępowanie co do istoty często nigdy nie następuje. Ze względu na znaczenie *référé*, tego rodzaju postępowaniem zazwyczaj kieruje doświadczony sędzia (często prezes sądu). Procedura

référé w praktyce pomaga również zmniejszyć obciążenie sądu i uniknąć opóźnień, które w niektórych państwach w sposób nierozzerwalny wiążą się ze zwykłym postępowaniem cywilnym.

(g) Wyroki wstępne

119. Uprawnienie do „wyodrębnienia procesu dla jakiegokolwiek problemu” może mieć prawdziwe znaczenie. Na przykład, kwestie fundamentalne znaczenie dla właściwości należy zdaniem CCJE rozstrzygać za pomocą odrębnego wyroku na początku postępowania. Pozwala to na uniknięcie konieczności niepotrzebnego, kosztownego i czasochłonnego przedstawiania racji stron przed sądem i badania istoty sprawy. Jednak w niektórych krajach nie istnieje żadna procedura wydawania wyroków wstępnych, a w innych od każdego wyroku wstępnego można się odwołać jedynie wówczas, gdy w pierwszej instancji zbadano i rozstrzygnięto resztę sprawy.

120. CCJE uznaje, że konieczna jest staranność w doborze i określeniu kwestii, jakie mogą być rozstrzygane w drodze wyroku wstępnego. Istnieje ryzyko, że może zostać poświęcony czas, wysiłek i koszty na wydanie wyroku wstępnego (lub na odwołanie od wyroku wstępnego), podczas gdy szybciej i prościej można byłoby rozstrzygnąć resztę sprawy. Z tym zastrzeżeniem, CCJE zaleca, by procedura wydawania wyroków wstępnych była dostępna i by zwykle były dopuszczalne niezwłoczne odwołania od wyroków wstępnych.

121. Środki prawne mające na celu uniknięcie opóźnień na skutek takich odwołań powinny obejmować zarówno wymóg uzyskania zgody sądu pierwszej instancji lub apelacyjnego na wszelkie natychmiastowe odwołanie i/lub wymóg szybkiego systemu apelacyjnego.

(h) Dowody i dokumentacja

122. Większość państw posiada elastyczne zasady dowodowe. W postępowaniach zabezpieczających i skróconych wyrok nie musi być oparty na pełnym materiale dowodowym. W środkach zabezpieczenia postępowania, powód w krajach kultury prawa cywilnego musi tylko uprawdopodobnić swoje prawo (dowód *prima facie*), a w krajach common law zwykle musi wskazać sporną sprawę co do faktów.

123. Pomędzy krajami common law a krajami kultury prawa cywilnego istnieją istotne różnice dotyczące ujawnienia dokumentacji. W krajach common law każda ze stron musi dobrowolnie dokonać ujawnienia odpowiednich dokumentów (czyli dokumentów, na które się powołuje na poparcie swoich żądań lub które w istotny sposób wpływają na jego roszczenia lub popierając roszczenia drugiej strony). Wymóg ujawnienia zarówno niekorzystnych, jak i korzystnych dokumentów często okazuje się istotną zachętą do ugody - czy to przed, czy też po tym jak to ujawnienie musi być dokonane. Stanowi to także znaczną pomoc dla rekonstrukcji stanu faktycznego podczas procesu.

124. Jednakże procedura ta ma polegać na uczciwości pełnomocników procesowych przy doradzaniu swoim klientom w zakresie przedstawienia dokumentów i obejmuje również koszty prawne i inne związane z poszukiwaniem i przedłożeniem dokumentów. Można zatem powiedzieć że procedura ta szczególnie nadaje się do większych i bardziej złożonych spraw.

125. W wielu innych krajach (zwłaszcza w systemach prawa cywilnego) strona może uzyskać dostęp do dokumentu będącego w posiadaniu oponenta i na którym oponent nie

zamierza się opierać, poprzez wniesienie o nakaz udostępnienia danego dokumentu. Oznacza to, że strona wnioskująca o nakaz musi wiedzieć wcześniej o istnieniu tego dokumentu i musi go zidentyfikować, co nie zawsze jest łatwe.

(i) Ogólne uprawnienia do zarządzania sprawami

126. Uprawnienia te są istotne na każdym etapie postępowania cywilnego, aby umożliwić prawidłowe i proporcjonalne zarządzanie sprawami. Sędziowie powinni móc korzystać z nich, udzielając pisemnych poleceń, bez konieczności prawa stron do składania ustnych wyjaśnień. Powinny one móc być wykorzystywane tak, jak to omówiono w Zaleceniu nr R (84) 5 zarówno w odniesieniu do przygotowania przedprocesowego jak i wszelkiego procesu.

(j) Zachęty dotyczące kosztów i odsetek

127. Prawo angielskie i niektóre inne systemy wprowadziły przepisy dotyczące propozycji ugody i wpłat do sądu, mające poważne konsekwencje finansowe dla strony przegrywającej proces, która w czasie procesu nie poprawiła wcześniejszej oferty drugiej strony. Powód może zaproponować przyjęcie, lub pozwany może oferować zapłatę kwoty mniejszej niż pełna wartość żądania. (W przypadku roszczenia pieniężnego, pozwany musi również zrealizować swoją ofertę wpłacając pieniądze do sądu). Jeżeli powód dostanie więcej niż zaproponował, że zaakceptuje, lub pozwany zapłaci mniej niż zaproponował, wówczas, z wyjątkiem przypadków drobnych roszczeń, nogą nastąpić niekorzystne konsekwencje w postaci kosztów, a także, dla pozwanego, odsetek.

128. W niektórych krajach, gdzie honoraria adwokackie są uregulowane ustawowo, ustawodawca, aby zmotywować adwokatów do zachęcania do ugody, podniósł ustawowe honoraria adwokackie za ugodę do 150% normalnej pełnej kwoty honorarium.

(k) Egzekucja

129. Obecnie istnieją różnice w nastawieniu do wykonywania wyroków pierwszej instancji. W systemach common law ogólna zasada jest taka, że takie wyroki są automatycznie wykonalne, chyba że sąd z ważnych przyczyn zarządzi wstrzymanie wykonania. Ważna przyczyna może obejmować wszelkie nieprawdopodobieństwo odzyskania wpłaconych pieniędzy, jeżeli wyrok został później uchylony na skutek pomyślnego odwołania. Natomiast w krajach kultury prawa cywilnego ta pozycja bywa regulowana przez prawo, a niekiedy jest pozostawiona decyzji sędziego. Sędzia może wówczas udzielić tymczasowego wykonania wyroku, zwłaszcza jeśli istnieje niebezpieczeństwo, że w razie opóźnienia związanego z jakimkolwiek odwołaniem może wystąpić, lub być spowodowana przez stronę przegrywającą, sytuacja, w której wyrok nie będzie honorowany. Zwykle jednak strona wygrywająca będzie wówczas zobowiązana do zapewnienia zabezpieczenia przed szkodą, która może powstać w wyniku egzekucji, w razie gdyby wyrok został uchylony w odwołaniu. Można powiedzieć, że zwykle w przypadku wyroków w sprawach o roszczenie pieniężne wyrok będzie wykonalny z mocy prawa lub decyzją sędziego prawo lub przez sędziego, chyba że dłużnik ustanowi zabezpieczenie.

130. CCJE uważa, że w celu zapewnienia skuteczności wymiaru sprawiedliwości, wszystkie kraje powinny posiadać procedury tymczasowego wykonania, które normalnie powinny być zarządzane, z zastrzeżeniem odpowiedniej ochrony udostępnianej stronie przegrywającej na wypadek pomyślnego odwołania.

(l) Odwołania

131. Różne systemy apelacyjne dzielą się na dwie grupy: (a) odwołania ograniczone do kwestii prawa i oceny dowodów, bez możliwości odwołania na podstawie nowych dowodów lub decyzji w jakiegokolwiek kwestii nie podniesionej przed sędzią pierwszej instancji; oraz (b) odwołań w których takie ograniczenia nie istnieją, a sąd może przyjąć nowe dowody i uwzględnić nowe kwestie podniesione w postępowaniu przed sądem apelacyjnym.

132. Istnieją systemy pośrednie, które w niektórych sprawach lub w niektórych instancjach zezwalają na tzw. „zwykły środek odwoławczy” w postaci nieograniczonego odwołania, ale w innych sprawach lub w innych instancjach (np. w sądzie kasacyjnym lub najwyższym) tylko zezwalają na „nadzwyczajny środek odwoławczy” w postaci „kontroli” w ograniczonym zakresie oraz w szczególnych okolicznościach.

133. Różnica pomiędzy (a) i (b) jest czasem tłumaczona w ten sposób, że w pierwszej grupie odwołanie jest postrzegane przede wszystkim jako technika zapewnienia jednolitości stosowania zasad prawa (*ius constitutionis*), podczas gdy w drugiej grupie jest postrzegana jako uprawnienie procesowe, którego główną funkcją jest danie stronie kolejnej szansy (*ius litigationis*). To rodzi pytanie, czy jest koniecznym lub pożądanym, by strona miała takie uprawnienie prawo procesowe na każdym poziomie, nawet na poziomie drugiej instancji.

134. CCJE wskazała, rozpatrując Zasadę 5 Zalecenia Nr R (84) 5 (powyżej), że nic w artykule 6 EKPC nie wymaga prawa do odwołania.

135. Choć CCJE jest świadoma ciężaru tradycji w niektórych krajach sprzyjającej nieograniczonemu prawu (w efekcie) do ponownego poddania sporu pod rozstrzygnięcie poprzez odwołanie do drugiej instancji, to Rada pragnie wyrazić swoją dezaprobatę (co do zasady) do tego podejścia. Powinny istnieć ograniczenia prawa strony do przedstawiania nowych dowodów lub podnoszenia nowych kwestii prawnych. Odwołanie nie powinno być ani być traktowane jako nieograniczona możliwość dokonywania korekt dotyczących stanu faktycznego lub prawnego, który strona mogła i powinna przedstawić przed sądem pierwszej instancji. Podważa to rolę sędziego pierwszej instancji i może unieważniać wszelkie zarządzanie sprawą przez sąd pierwszej instancji.

136. W opinii CCJE, prowadzi to też w kierunku udaremnienia uzasadnionych oczekiwań drugiej strony w sporze, a także zwiększenia długości, kosztów i obciążenia postępowaniem.

137. Jednakże CCJE zauważa, że nawet w krajach przyjmujących model *ius litigationis* opracowano mechanizmy (np. uprawnienie do uznania apelacji nie rokujących sukcesu za „oczywiście bezzasadne”), które stanowią częściowo zawór bezpieczeństwa, ograniczając w pewnym stopniu nadmierne obciążenie systemu apelacyjnego.

138. CCJE zaleca zatem, by wprowadzić kontrole nieuzasadnionych odwołań za pomocą dopuszczenia apelacji udzielanego przez sąd (leave to appeal) albo równoważnego mechanizmu zapewniającego, by szybkie rozpatrzenie uzasadnionych odwołań nie zostało upośledzone.

D. ALTERNATYWNE METODY ROZWIĄZYWANIA SPORÓW (ADR)

139. Rada Europy opracowała szereg instrumentów w zakresie alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR).¹⁶ Zdając sobie sprawę z wielu pozytywnych skutków ADR, w tym ich potencjału doprowadzania do szybkiego rozstrzygnięcia sporów, CCJE zaproponowała, by ADR były jednym z elementów, które mają być rozpatrywane na 1 Europejskiej Konferencji Sędziów, w szerszym kontekście „zarządzania sprawami”.

140. Pierwsza Europejska Konferencja Sędziów wykazała znaczenie ADR we wczesnym rozstrzygnięciu sporów.¹⁷ Jest oczywiste, że o ile ADR nie mogą być traktowane jako doskonały sposób na złagodzenie nadmiernego obciążenia sądów, to są z pewnością przydatne i skuteczne, ponieważ kładą nacisk na porozumienie między stronami, co jest zawsze lepsze od narzuconego wyroku.

141. W przyszłości CCJE może zająć się szczególnym uwzględnieniem ADR. Obecnie, w ramach zakresu zainteresowania niniejszej opinii obejmującego rozsądny termin procesu i rolę sędziów w procesie, CCJE uważa, że należy wspierać rozwój systemów ADR, które szczególnie nadają się do pewnych rodzajów sporów, a także zwiększenie świadomości społecznej na temat ich istnienia, sposobu ich funkcjonowania i ich kosztów.

142. Ponieważ ADR i wymiar sprawiedliwości mają podobne cele, ważne jest, by dla ADR była dostępna pomoc prawna, jak to jest w przypadku standardowych postępowań sądowych. Jednak zarówno środki na pomoc prawną, jak również wszelkie inne wydatki publiczne wspierające ADR powinny korzystać ze specjalnego budżetu, by odpowiednie wydatki nie były pokrywane z budżetu operacyjnego sądów (patrz pkt 23 powyżej).

143. Dyskusje prowadzone w ramach CCJE koncentrowały się szczególnie na zakresie mediacji, na roli sędziego w mediacji w toku postępowania sądowego, na poufności czynności mediacyjnych, na możliwości nadzorowania przez sądy szkolenia/akredytacji w mediacji oraz pełnienia przez sędziów roli mediatorów, oraz na konieczności sądowego potwierdzenia porozumienia mediacyjnego między stronami. W stosownych przypadkach przeprowadzono osobne rozważania w dziedzinie prawa karnego z jednej strony oraz w dziedzinie prawa cywilnego (i prawa administracyjnego) z drugiej strony.

144. Jeśli chodzi o zakres ADR, odpowiednie zalecenia Rady Europy pokazują, że metody te nie ograniczają się do postępowania cywilnego. Zakres mediacji w sprawach karnych rodzi konkretne zagadnienia, na których koncentrowały się dyskusje CCJE.

145. W przeciwieństwie do ADR w sprawach cywilnych, mediacja w sprawach karnych nie jest przydatna do złagodzenia obecnego obciążenia systemu sądowego, chociaż może mieć wpływ zapobiegawczy w odniesieniu do przyszłych przestępstw.

146. Zalecenie nr R (99) 19 skupia się wyłącznie na „mediacji” pomiędzy sprawcą a ofiarą. Choć istnieje potrzeba dalszych badań, CCJE uważa jednak, że obecnie szersza debata dotyczy szerszego pojęcia „sprawiedliwości naprawczej”, czyli procedur pozwalających na

¹⁶Rada Europy opracowała następujące zalecenia dotyczące alternatywnego rozstrzygnięcia sporów:

- Zalecenie nr R (98) 1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich o mediacji w sprawach rodzinnych;
- Zalecenie nr R (99) 19 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich o mediacji w sprawach karnych;
- Zalecenie Rec (2001) 9 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów między organami administracyjnymi a podmiotami prywatnymi;
- Zalecenie Rec (2002) 10 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie mediacji w sprawach cywilnych.

¹⁷ Konferencja koncentrowała się głównie na ADR w sprawach cywilnych.

odejście od zwykłego procesu karnego przed jego rozpoczęciem (wkrótce po zatrzymaniu), po jego rozpoczęciu jako część procesu skazującego lub nawet w trakcie wykonywania kary. Sprawiedliwość naprawcza stanowi dla ofiar, sprawców i czasami przedstawicieli społeczności okazję porozumienia się, pośrednio lub bezpośrednio, w razie potrzeby za pośrednictwem moderatora, w sprawie przestępstwa (zazwyczaj wykroczenie dotyczące rzeczy lub przestępstwa popełniane przez nieletnich przestępców) i sposobu naprawienia wynikłej szkody. Może to prowadzić do zadośćuczynienia przez sprawcę - albo do ofierze, jeżeli ofiara tego chce, albo szerszej społeczności, na przykład poprzez naprawę rzeczy, posprzątanie pomieszczeń itp.

147. W związku z tym zakres sprawiedliwości naprawczej w sprawach karnych nie jest tak szeroki jak ADR w sprawach cywilnych; społeczeństwo może ustawić „granice zgody”, poza którymi nie popierałoby rozstrzygnięcia sprawy karnej innego niż zwykły proces sądowy. W przeciwieństwie do spraw cywilnych, społeczność będzie również często właściwym uczestnikiem procesu sprawiedliwości naprawczej. Ponowne włączenie przestępców do społeczności którą skrzywdzili, w tym poprzez naprawę niektórych szkód przez nich spowodowanych, oraz udział społeczności w tworzeniu rozwiązań dla zwalczania przestępczości w swojej okolicy, jest samym rdzeniem sprawiedliwości naprawczej.

148. W wielu aspektach rozwiązania sprawiedliwości naprawczej wymagają bardziej starannego wdrożenia niż ADR w sporach cywilnych, gdyż kontaktowanie ofiar ze sprawcami jest znacznie bardziej delikatnym procesem niż proces kontaktowanie dwóch stron sporu cywilnego; sukces zależy częściowo od kulturowej zmiany myślenia praktyków wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych przyzwyczajonych do zwykłego modelu sprawiedliwości opartego na procesie i karaniu.

149. CCJE omówiła rolę sędziego w decyzjach mediacyjnych, uwzględniając przede wszystkim to, że mediacja w postępowaniach cywilnych i administracyjnych może być wybrana z inicjatywy stron lub, alternatywnie, sędzia może mieć prawo zalecić by strony stawiły się przed mediatorem, a ich odmowa niekiedy będzie mieć wpływ na koszty.

150. Drugi system ma tę zaletę, że strony, które są w zasadzie niechętnie do poszukiwania porozumienia, inicjują dyskusję; w praktyce krok ten sam w sobie może mieć decydujące znaczenie w przełamywaniu impasu w sytuacji spornej.

151. W każdym przypadku strony powinny również mieć prawo do odmowy skorzystania z mediacji; taka odmowa nie powinna naruszać prawa strony do rozpatrzenia jej sprawy.

152. Co do roli sędziego w mediacji karnej jest oczywiste, że jeśli sprawa karna zostanie przekierowana z normalnego postępowania przygotowawczego przed wszczęciem postępowania, sędzia zwykle pełni żadnej roli. Jeśli sprawa jest kierowana do sprawiedliwości naprawczej po wszczęciu, będzie to wymagało postanowienia sędziego o takim skierowaniu. Istnieją również różnice odnoszące się do przyjęcia, w kilku krajach, zasad ścigania uznaniowego lub obowiązkowego.

153. Ze względu na fakt, że w systemie sprawiedliwości naprawczej obowiązki są nałożone na sprawcę, a ograniczenia mogą mieć zastosowanie w interesie ofiary, CCJE jest zdania, że może być dobra praktyka, aby dodać wszystkim systemom sprawiedliwości naprawczej (lub ewentualnie tym, które są czymś więcej niż tylko ostrzeżeniami bez znaczenia prawnego) formalność zgody sądowej. Umożliwi to kontrolę nad przestępstwami, które mogłyby

stanowić podstawę do sprawiedliwości naprawczej oraz kontrolę warunków dotyczących poszanowania prawa do rzetelnego procesu i innych przepisów EKPC.

154. Czy czynności mediacyjne muszą być poufne? Dyskusje w ramach CCJE pokazują, że na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco w zakresie sporów cywilnych i administracyjnych. Poszukiwanie porozumienia ogólnie oznacza, że każda ze stron musi być w stanie rozmawiać poufnie z mediatorem na temat możliwych propozycji dotyczących ugody, przy czym nie jest dopuszczalne by informacje te były ujawniane.

155. Jednakże wskazane byłoby określić, czy poufność powinna być absolutna, czy też może być zniesiona w drodze porozumienia między stronami. Ponadto, należy zapytać, czy dokumenty wykorzystywane podczas mediacji mogą być przedstawiane w sądzie, gdyby mediacja nie powiodła się.

156. Ponieważ procedura mediacji jest oparta na porozumieniu, CCJE uważa za możliwe zniesienie poufności w przypadku porozumienia między stronami; z drugiej strony, przy braku takiego porozumienia byłoby niewłaściwe aby sędzia uwzględniał dokumenty ujawniające postawy jednej ze stron lub propozycji rozstrzygnięcia sporu przedstawionych przez mediatora. Pozostaje otwarte pytanie, czy i na ile sędzia może (co dopuszcza się w niektórych systemach prawnych) rozważyć odmowę dostępu do mediacji lub przyjęcia ugody przy wydawaniu postanowień dotyczących wydatków lub kosztów procesowych.

157. Co do poufności w metodach ADR w sprawach karnych, CCJE jest zdania, że skoro sprawca musi być zachęcony do szczerego wypowiedzania się podczas procesu sprawiedliwości naprawczej, poufność powinna mieć również zastosowanie do tego rodzaju ADR. Pociąga to za sobą zagadnienie, zwłaszcza w tych systemach, w których ściganie jest obowiązkowe, polegające na tym jakie powinny być konsekwencje przyznania się do innych przestępstw po stronie sprawcy lub osób, które nie uczestniczą w procesie mediacji.¹⁸

158. Zarówno w sprawach karnych, jak i cywilno-administracyjnych, CCJE podkreśla potrzebę, aby systemy ADR były ściśle powiązane z systemem sądowym, ponieważ mediatorzy powinni posiadać odpowiednie umiejętności i kwalifikacje, jak również bezstronność i niezależność niezbędną do pełnienia takiej służby publicznej.

159. Wobec tego CCJE podkreśla znaczenie kształcenia w dziedzinie mediacji.

160. Korzystanie z mediatorów lub instytucji mediacyjnych poza systemem sądowym jest prawidłowym rozwiązaniem, pod warunkiem, że instytucja sądowa może nadzorować kompetencje tych mediatorów i instytucji prywatnych, jak i zasad ich interwencji i ich koszty. CCJE uważa, że odpowiednie przepisy prawne lub praktyka sądowa powinny powierzyć sędziemu uprawnienia do kierowania stron do stawienia się przed sądownie powołanym mediatorem.

161. CCJE uważa, że sami sędziowie mogą też działać jako mediatorzy. Pozwala to na oddanie wiedzy sędziowskiej do dyspozycji społeczeństwa. Jest jednak niezbędne, aby zachować ich bezstronność, w szczególności poprzez zapewnienie, że będą oni wykonywać to zadanie w sporach innych niż te które musi rozpatrywać i rozstrzygać. CCJE uważa, że

¹⁸ Ust. 14 Załącznika do Zalecenia Nr R (99) 19 stwierdza jedynie, że „uczestnictwo w mediacji nie powinno być wykorzystywane jako dowód przyznania się do winy w kolejnych postępowaniach sądowych”.

podobne działanie należy podjąć w ramach tych systemów, które już je przewidują obowiązek sędziego podjęcia próby pojednania stron sprawy.

162. Kontrola sądowa nad powoływaniem mediatorów jest tylko jednym z elementów systemu mającego na celu zapobieganie zagrożeniom związanych z prywatyzacją rozwiązywania sporów (i ewentualnych ograniczeń praw materialnych i procesowych stron), które mogą wynikać z szerokiego zastosowania ADR. CCJE uważa, że istotne jest również, by sądy kontrolowały postępowanie mediacyjne oraz jego rezultaty.

163. Z dyskusji CCJE wyłoniła się refleksja, że w niektórych sytuacjach stronom można przyznać prawo do rozstrzygnięcia sporu w drodze porozumienia, które nie podlega zatwierdzeniu przez sędziego. Jednak w niektórych przypadkach takie potwierdzenie może okazać się niezbędne, zwłaszcza gdy trzeba uwzględnić środki egzekucji.

164. Przynajmniej w tym przypadku sędzia musi być wyposażony w znaczne uprawnienia w zakresie nadzoru, w szczególności w zakresie przestrzegania równości stron, ważności ich zgody na środki przewidziane w umowie i szacunku dla prawa i porządku publicznego. Co do konkretnych aspektów dotyczących mediacji karnej, CCJE może przypomnieć tu rozważania w pkt 147 powyżej.

PODSUMOWANIE ZALECEŃ I WNIOSKÓW

A. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

A.1. Państwa członkowskie powinny zapewnić rozpowszechnianie odpowiednich informacji na temat funkcjonowania systemu sądownictwa (rodzaj dostępnych postępowań; średni czas trwania postępowania w różnych sądach; koszty i ryzyko w przypadku bezprawnego wykorzystania legalnych kanałów; alternatywne sposoby rozwiązywania sporów oferowane stronom; przełomowe orzeczenia wydane przez sądy - patrz pkt 12-15 powyżej).

A.2. W szczególności:

- należy udostępnić poradniki dla obywateli;
- same sądy powinny uczestniczyć w dystrybucji informacji;
- programy edukacyjne powinny zawierać opis systemu sądownictwa oraz powinny oferować wizyty w sądach (patrz: pkt 16-17 powyżej).

A.3. Należy przyjąć uproszczone i ujednolicone formaty dokumentów prawnych niezbędnych do wszczęcia i prowadzenia postępowań sądowych, przynajmniej dla niektórych sektorów postępowań spornych (patrz pkt 18 powyżej).

A.4. Należy rozwijać technologie, za pomocą których strony procesu mogą, wykorzystując urządzenia komputerowe:

- uzyskać dokumenty niezbędne do wniesienia sprawy do sądu;
- znajdować się w bezpośrednim kontakcie z sądami;
- uzyskać pełną informację, jeszcze przed wszczęciem postępowania, co do rodzaju i wysokości kosztów, jakie będą musieli ponieść, oraz wskazanie przewidywanego czasu trwania postępowania aż do wydania wyroku (patrz pkt 19 powyżej).

A.5. Wynagrodzenia adwokatów i urzędników sądowych powinny być ustalone tak, aby nie zachęcać do zbędnych czynności procesowych (patrz pkt. 18 powyżej).

A.6. Należy również wprowadzić rozwiązania, zgodnie z Zaleceniem nr R (84) 5 (zasada 2-1 w załączniku), dotyczące karania nadużywania procedury sądowej (patrz pkt 28 powyżej).

A.7. Państwa powinny gwarantować prawo strony procesu do popierania swojej sprawy przed sądem osobiście lub przez wybranego przez siebie przedstawiciela zwłaszcza przy uproszczonym postępowaniu sądowym, spraw o niewielkim znaczeniu finansowym, spraw z udziałem konsumentów; niemniej jednak, powinien być przepis umożliwiający sędziemu, jako środek wyjątkowy, nakazania interwencji pełnomocnika procesowego, jeśli sprawa zawiera szczególne problemy (patrz pkt 24-26 powyżej).

A.8. Państwo powinno zorganizować system pomocy prawnej, aby umożliwić wszystkim korzystanie z dostępu do wymiaru sprawiedliwości, obejmujący nie tylko koszty sądowe, ale również porady prawne co do zasadności lub konieczności wniesienia skargi; nie powinien być zarezerwowany dla osób najbardziej potrzebujących, ale powinien być również dostępny, przynajmniej w części, dla tych, których średni dochód nie pozwala na pokrycie kosztów powództwa bez pomocy; sędzia powinien mieć możliwość uczestniczenia w podejmowaniu decyzji dotyczących przyznawania pomocy, zapewniając przestrzeganie obowiązku obiektywnej bezstronności (patrz pkt 21 i 22 powyżej).

A.9. Pomoc prawna powinna być finansowana przez władze publiczne i finansowana specjalnym budżetem aby odpowiednie wydatki nie były pokrywane z budżetu operacyjnego sądów (patrz pkt 23 powyżej).

B. Jakość systemu wymiaru sprawiedliwości i jej ocena; ilościowe dane statystyczne; procedury monitorowania

B.1. Jakość wymiaru sprawiedliwości zależy zarówno od jakości infrastruktury, która może być mierzona kryteriami podobnych do tych, które stosuje się do innych usług publicznych, jak i od kwalifikacji zawodowych prawników (sędziów, ale także adwokatów, prokuratorów i asystentów), których praca może być tylko mierzona poprzez wzorce odniesienia w zakresie prawa i praktyki sądowej lub zawodowej i deontologii (patrz pkt 31 powyżej).

B.2. Konieczna jest ocena jakości działalności orzeczniczej, z odniesieniem również do efektywności społeczno-gospodarczej, z użyciem kryteriów często zbliżonych do stosowanych dla innych usług publicznych (patrz pkt 32 i 33 powyżej).

B.3. Ocena funkcjonowania systemu sądownictwa jako całości lub poszczególnego sądu lub lokalnej grupy sądów nie powinna być mieszana z oceną kwalifikacji zawodowych indywidualnego sędziego, która ma inne cele. Podobne względy mogą mieć zastosowanie do osób wykonujących inne zawody prawnicze w systemie sądownictwa (patrz pkt 33 i 34 powyżej).

B.4 Należy również unikać nakładania się oceny jakości wymiaru sprawiedliwości na ocenę pracy sędziego przy opracowaniu statystyk orzekania; w szczególności stosowanie wskaźników uchyleń jako jedyne lub nawet konieczne ważne wskaźnika oceny jakości pracy sędziów jest niewłaściwe; te same względy dotyczą innych systemów, w których są

możliwe, poprzez systemy inne niż obserwacja wskaźnika uchyleń, pewne oceny w zakresie indywidualnych decyzji podejmowanych przez sędziów (patrz pkt 35-37 powyżej).

B.5 Choć obecnie brak jest ogólnie przyjętych kryteriów co do danych jakie miałyby być zbierane, celem gromadzenia danych powinna być ocena wymiaru sprawiedliwości w szerszym kontekście, to znaczy w interakcji wymiaru sprawiedliwości z innymi zmiennymi (sędziowie i adwokaci, policja, orzecznictwo i prawodawstwo itp.), gdyż większość usterek systemu sprawiedliwości wynika z braku koordynacji między szeregiem podmiotów (patrz pkt 39 powyżej).

B.6 Ważne jest również podkreślenie, w procedurach gromadzenia danych, interakcji między jakością wymiaru sprawiedliwości a istnieniem odpowiedniej infrastruktury i personelu pomocniczego (patrz pkt 31 i 39 powyżej).

B.7 Ponadto „jakość” wymiaru sprawiedliwości nie powinna być rozumiana jako synonim po prostu „wydajności” systemu sądownictwa; podejście jakościowe powinno dotyczyć raczej zdolności systemu do sprostania zapotrzebowania na sprawiedliwość w zgodzie z ogólnymi celami systemu prawnego, wśród których szybkość procedur jest tylko jednym z elementów (patrz pkt 38-42 powyżej).

B.8 Wskaźniki jakości powinny być wybierane w drodze szerokiego konsensusu wśród przedstawicieli zawodów prawniczych (patrz pkt 38-42 powyżej).

B.9 Gromadzenie danych i monitoring powinny być prowadzone w regularnych odstępach czasu, a odpowiednie procedury wykonywane przez niezależny organ powinny pozwalać na szybkie dostosowanie organizacji sądów do zmian w obciążeniu rozpatrywanymi sprawami (patrz: pkt 46-48 powyżej).

B.10 Aby pogodzić realizację tej potrzeby z gwarancjami niezależności wymiaru sprawiedliwości, niezależny organ wymieniony w pkt 37 i 45 opinii CCJE nr 1 (2001) powinien być właściwy dla wyboru i zbierania danych „jakościowych”, przy opracowaniu procedury zbierania danych, w ocenie wyników, w ich rozpowszechnianiu jako informacji zwrotnej, a także procedur monitoringu i kontroli następczej. Państwa w każdym przypadku powinny zapewnić, by takie działania pozostały w sferze publicznej w celu zachowania odpowiednich interesów polityki związanych z obróbką danych dotyczących wymiaru sprawiedliwości (patrz pkt 43-48 powyżej).

C. ilość spraw i zarządzanie sprawami

Ogólne

C.1. Należy wdrożyć rekomendacje zawarte w Zaleceniu nr R (87) 18 w sprawie zmniejszenia obciążenia sądów.

C.2 Państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie środki sądom cywilnym i karnym oraz zasięgać opinii sędziów (nawet jeśli nie pełnią bezpośredniej administracyjnej roli) i sędziowie powinni mieć okazję do wypowiedzenia się w sprawie podstawowych decyzji o kształcie współczesnego wymiaru sprawiedliwości i priorytetów z tym związanych (patrz: pkt 52-55 powyżej).

C.3. Sędziowie powinni zachęcać do rozstrzygnięć polubownych (czy to przez strony samodzielnie czy w drodze mediacji) gdyż ma to niezależną wartość, odzwierciedlając wartości swobody wyboru i umów w porównaniu z rozwiązaniem narzuconym przez sąd (patrz pkt 50 powyżej i rozdział D poniżej).

C.4. Ogólnie pożądane jest, by w krajach, których konstytucyjne warunki na to pozwalają, występowała pewna elastyczność umożliwiając stosunkowo łatwe przenoszenie sędziów i/lub spraw między sądami, przynajmniej tymczasowo i z zastrzeżeniem ich zgody, aby sprostać wahaniom obciążenia pracą. Należy mieć zawsze na względzie, przy rozważaniu zamknięcia sądów, prawo obywateli do wygodnego dostępu do swoich sądów (patrz: pkt 57-60 powyżej)

C.5. Należy ułatwiać użycie pojedynczego sędziego do ustalenia winy lub niewinności na warunkach określonych w pkt 61-64 powyżej. CCJE uważa również, że państwa powinny zachęcać do szkolenia i rozwoju zawodowego, aby ułatwić wykorzystywanie pojedynczych sędziów do rozpoznawania spraw w pierwszej instancji zawsze, gdy może to być osiągnięte proporcjonalnie do doświadczenia i możliwości dostępnych sędziów i charakteru danego postępowania. (patrz pkt 61-64 powyżej).

C.6. Sędziowie powinni mieć jednego lub więcej osobistych asystentów posiadających wysokie kwalifikacje w dziedzinie prawa, na których mogą delegować niektóre czynności (patrz pkt 65 powyżej).

C.7. Czynności niesędziowskie wymienione w Załączniku do Zalecenia nr R (86) 12 powinny być zlecane organom lub osobom innym niż sędziowie, a także należy zwrócić uwagę na nieodłączne ryzyko, gdy sędziowie mają prawo podejmować inne prace prywatne, które mogłyby wpłynąć na ich zadania publiczne. Sędziowie nie powinni być zniechęceni do zasiadania w odpowiednich komisjach i innych pozasądowych organach, ale powinni zachować szczególną ostrożność przy przyjmowaniu powołania w przypadkach obejmujących decyzje pozaprawne (patrz: pkt 66-69 powyżej).

C.8. W sprawach karnych pomoc prawna lub nieodpłatna reprezentacja prawna powinny być dostępne bez oceny zasadności stanowiska oskarżonego. CCJE zaleca dalsze badanie różnic między charakterem i powagą spraw, do których udostępniono taką pomoc lub reprezentację, w różnych krajach. W sprawach cywilnych powinny zostać wprowadzone odpowiednie systemy kontroli do uprzedniej oceny zasadności roszczeń (patrz pkt 70 powyżej).

C.9. W odniesieniu do wszystkich aspektów zarządzania sprawami, badania porównawcze na temat doświadczeń innych państw dają cenne informacje na temat konkretnych czynności procesowych, które mogą być wprowadzone, których szereg omówiono bardziej szczegółowo w tekście powyżej.

Sprawy karne

C.10. Należy zachęcać do dalszych badań w poszczególnych państwach, które obecnie nie mają żadnego systemu ścigania uznaniowego lub równoważnego systemu, tak aby wprowadzić w życie Zalecenie Nr R (87) 18.

C.11. Wszystkie państwa powinny rozważyć, czy system obniżenia wymiaru kary za przyznanie się do winy może nie przynosić korzyści ich karnemu wymiarowi

sprawiedliwości. Wszelkie takie formalne przyznanie się do winy musi nastąpić w sądzie i być przyjęte przez sędziego. Adwokaci powinni mieć zawodowy obowiązek zapewnienia, że przyznanie się do winy dokonywane jest dobrowolnie i z zamiarem przyznania się do każdego ze znamion zarzucanego przestępstwa (patrz pkt 79- 89 powyżej).

Sprawy cywilne

C.12. Aby wywiązać się ze swoich obowiązków na podstawie artykułu 6 EKPC do zapewnienia „sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie”, państwa powinny zapewnić odpowiednie środki, a sądy powinny prowadzić indywidualne sprawy między poszczególnymi stronami w sposób rzetelny i proporcjonalny i uwzględniający interesy innych stron postępowania i społeczeństwa w ogóle; oznacza to prowadzenie takiego postępowania sądowego w sposób umożliwiający jej stronom osiągnięcie sprawiedliwości po koszcie współmiernym do zagadnień i dochodzonych kwot oraz (z zastrzeżeniem obowiązku państwa do zapewnienia odpowiednich środków) środków własnych sądu i które umożliwiają innym stronom sporu uzyskanie uczciwej części uwagi sądu poświęconej na ich argumentację.

C.13. Kluczem do prowadzenia sporów proporcjonalnie jest aktywne zarządzanie sprawami przez sędziów, którego podstawowe zasady podane są w Zaleceniu nr R (84) 5. Najważniejszą kwestią jest to, że sędziowie powinni od początku i przez całe postępowanie kontrolować harmonogram i czas trwania postępowania, ustalając sztywne terminy i mając uprawnienia (i gotowość ich wykonywania w stosownych przypadkach) do odmowy odroczeń, nawet wbrew woli stron (patrz pkt 90-102 powyżej).

C.14 Strony powinny określić i związać się swoją sprawą i dowodami na wczesnym etapie, a sędziowie powinni mieć uprawnienia, zarówno w pierwszej instancji, jak i przy wszelkim odwołaniu, wykluczenia zmian i/lub nowego materiału po tym etapie (patrz pkt 122- 125 powyżej).

C.15 Państwa członkowskie powinny wprowadzić (a) skuteczne środki zabezpieczenia postępowania, (b) procedury przyspieszone, uproszczone i/lub skrócone i (c) procedury wczesnego określenia zagadnień wstępnych (w tym kwestii własności) oraz do szybkiego rozwiązywania wszelkich odwołań w odniesieniu do takich zagadnień wstępnych (patrz: pkt 111-131 powyżej).

C.16 Wyroki sądowe powinny być natychmiast wykonalne, bez względu na odwołanie, z zastrzeżeniem złożenia zabezpieczenia w razie potrzeby ochrony strony przegrywającej w przypadku pomyślnego odwołania (patrz: pkt 129-130 powyżej).

C.17 Państwa powinny rozważyć wprowadzenie do swoich systemów kontroli pod kątem nieuzasadnionych odwołań, by szybkie rozpatrzenie uzasadnionych odwołań nie zostało upośledzone (patrz: pkt 138 powyżej).

D. Alternatywne metody rozwiązywania sporów (ADR)

D.1. Konieczne jest zachęcanie do rozwijania systemów ADR oraz zwiększania świadomości społecznej o ich istnieniu, sposobie ich funkcjonowania i ich kosztach (patrz pkt 141 powyżej).

D.2. Powinna być dostępna pomoc prawna dla ADR tak jak to jest w przypadku postępowań prawnych; zarówno środki na pomoc prawną, jak również wszelkie inne wydatki publiczne wspierające ADR powinny korzystać ze specjalnego budżetu, by odpowiednie wydatki nie były pokrywane z budżetu operacyjnego sądów (patrz pkt 142 powyżej).

D.3. W przeciwieństwie do ADR w sprawach cywilnych, mediacja w sprawach karnych nie jest przydatna do złagodzenia obecnego obciążenia systemu sądowego, chociaż może mieć wpływ zapobiegawczy w odniesieniu do przyszłych przestępstw; Zalecenie nr R (99) 19 skupia się wyłącznie na „mediacji” pomiędzy sprawcą a ofiarą, istnieje potrzeba dalszych badań nad szerszym pojęciem „sprawiedliwości naprawczej”, „sprawiedliwości naprawczej”, czyli procedur pozwalających na odejście od zwykłego procesu karnego przed jego rozpoczęciem (wkrótce po zatrzymaniu), po jego rozpoczęciu jako część procesu skazującego lub nawet w trakcie wykonywania kary; ponieważ rozwiązania sprawiedliwości naprawczej wymagają bardziej starannego wdrożenia niż ADR w sporach cywilnych, gdyż kontaktowanie ofiar ze sprawcami jest znacznie bardziej delikatnym procesem niż proces kontaktowania dwóch stron sporu cywilnego; sukces zależy częściowo od kulturowej zmiany myślenia praktyków wymiaru sprawiedliwości przyzwyczajonych do zwykłego modelu sprawiedliwości opartego na procesie i karaniu (patrz: pkt 146-149 powyżej).

D.4. Mediacja w postępowaniach cywilnych i administracyjnych może być wybrana z inicjatywy stron lub, alternatywnie, sędzia może mieć prawo zalecić ją; strony powinny również mieć prawo do odmowy skorzystania z mediacji; taka odmowa nie powinna naruszać prawa strony do rozpatrzenia jej sprawy (patrz: pkt 150-152 powyżej).

D.5 W mediacji karnej, jeżeli sprawa karna zostanie przekierowane z normalnego procesu ścigania po jej wszczęciu, wymaga to postanowienia sędziego; wszystkie rozwiązania sprawiedliwości naprawczej (lub, ewentualnie, które są czymś więcej niż tylko ostrzeżenia bez znaczenia prawnego) powinny mieć formalność zatwierdzenia sądowego (patrz pkt 151-152 powyżej).

D.6 Informacje przekazywane podczas czynności mediacyjnych w sporach cywilnych i administracyjnych powinny być poufne; poufność może zostać zniesiona w przypadku porozumienia między stronami; pozostaje otwarte pytanie, czy i na ile sędzia może rozważyć odmowę dostępu do mediacji lub przyjęcia ugody przy wydawaniu postanowień dotyczących wydatków lub kosztów procesowych. (patrz: pkt 154-156 powyżej).

D.7 Poufność powinna mieć zastosowanie do ADR również w sprawach karnych, zwłaszcza w tych krajach, gdzie ściganie jest obligatoryjne. Pociąga to za sobą to zagadnienie, jakie powinny być konsekwencje przyznania się do innych przestępstw po stronie sprawcy lub osób, które nie uczestniczą w procesie mediacji (patrz paragraf 157 powyżej).

D.8 Zarówno w sprawach karnych, jak i cywilno-administracyjnych, systemy ADR powinny być ściśle powiązane z systemem sądowym; odpowiednie przepisy prawne lub praktyka sądowa powinny powierzyć sędziemu uprawnienia do kierowania stron do stawienia się przed sądownie powołanym mediatorem, który może się wykazać posiadanie odpowiednich umiejętności i kwalifikacji, jak również bezstronności i niezależności niezbędnej do pełnienia takiej służby publicznej (patrz: pkt 157-159 i 161 powyżej).

D.9 Sami sędziowie mogą też działać jako mediatorzy, gdyż pozwala to na oddanie wiedzy sędziowskiej do dyspozycji społeczeństwa; jest jednak niezbędne, aby zachować ich bezstronność, w szczególności poprzez zapewnienie, że będą oni wykonywać to zadanie w sporach innych niż te które muszą rozpatrywać i rozstrzygać.(patrz pkt 161 powyżej).

D.10 Porozumienia o rozstrzygnięciu przez ADR powinny podlegać zatwierdzeniu przez sąd, zwłaszcza gdy trzeba uwzględnić środki egzekucji; w tym przypadku sędzia musi być wyposażony w znaczne uprawnienia w zakresie nadzoru, w szczególności w zakresie przestrzegania równości stron, ważności ich zgody na środki przewidziane w umowie i szacunku dla prawa i porządku publicznego; jeśli chodzi o konkretne aspekty dotyczące mediacji w sprawach karnych, powinny mieć zastosowanie dalsze gwarancje (patrz: pkt 162-164 powyżej)

ZAŁĄCZNIK

Lista dokumentów i aktów prawnych Rady Europy cytowanych w niniejszej opinii

Opinia nr 1 (2001) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) w sprawie standardów dotyczących niezależności wymiaru sprawiedliwości i nieusuwalności sędziów.

Opinia nr 2 (2001) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) w sprawie finansowania i zarządzania sądami w odniesieniu do skuteczności sądownictwa i artykułu 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Opinia nr 3 (2002) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) w sprawie zasad i przepisów regulujących zachowanie zawodowe sędziów, w szczególności w zakresie etyki, niewłaściwego zachowania i bezstronności.

Rezolucja (78) 8 w sprawie pomocy prawnej i doradztwa

Zalecenie nr R (84) 5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zasad procedury cywilnej mających na celu poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Zalecenie nr R (86) 12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie środków zapobiegania i zmniejszania nadmiernego obciążenia sądów.

Zalecenie nr R (94) 12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie niezawisłości, sprawności i roli sędziów.

Zalecenie nr R (87) 18 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie uproszczenia wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Zalecenie nr R (95) 12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zarządzania w sprawach karnych.

Zalecenie nr R (98) 1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich o mediacji w sprawach rodzinnych.

Zalecenie nr R (99) 19 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich o mediacji w sprawach karnych.

Zalecenie Rec (2001) 9 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów między organami administracyjnymi a podmiotami prywatnymi.

Zalecenie Rec (2002) 10 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie mediacji w sprawach cywilnych.