

致 谢

本书的出版由中国政法大学中欧法学院(CESL)资助。中欧法学院由欧盟和中华人民共和国共同支持。同时感谢北京大学法学院在项目推进过程中给予的协助和支持。

8. 法院系统的民事诉讼案件和行政诉讼案件

		普通民事 诉讼案件	分类民事案件(如小额案 件,家事案件等)		
一审案 件总数	截止到参考年份1月1日的未决案件	800,112			
	截止到参考年份12月31日的未决案件	798,703			
	接收案件	1,585,243			
	结案总量 —作出实体判决 —法院和解	1,586,652 -400,687 -266,660			
一审案件平均期限(月)					
地区法院					
所有案件		-4.7			
作出实体裁判的案件		-7.1			
州法院					
所有案件		-8.1			
作出实体裁判		-13.2			

克罗地亚

国别报告

阿兰·乌泽拉茨(Alan Uzelac)*

一、克罗地亚民事诉讼程序的起源和历史沿革^[1]

19世纪下半期,克罗地亚发展成了哈布斯堡君主国(后来的奥匈帝国)中一个享有自治权的组成部分。这在很大程度上促使了克罗地亚对当时复杂的州共同体中其他地区立法模式的接纳,如对维也纳法律规范的借鉴。但是,这并非一个和谐、充分或是迅速^[2]的过程。克罗地亚程序立法(或者是相关注释)所采的某些关键部分是奥地利程序立法所废除的内容。^[3]

例如,克罗地亚在1852年正式通过《匈牙利、克罗地亚、斯拉沃尼亚、塞尔维亚伏伊伏丁那和特梅斯瓦尔巴纳特省民事诉讼程序暂行规则》,此时距离奥地利模式的施行以及主要灵感来源《1781年法院程序通则》的通过(*Allgemeine Gerichtsordnung*)已近70年。克罗地亚1892年出版了

* 克罗地亚萨格勒布大学法学院教授。本文的译者为北京林业大学人文社会科学学院讲师韩静茹。

[1] 本文的历史部分依据 Uzelac 教授 2004 的文章。

[2] 关于在此领域对外国模式的迟延继受,参见 epulo 2000,889-920。

[3] 关于克罗地亚借鉴奥地利法律的一些简短、简单但有用的评论,参见 Jelinek 1991,72-74,85-86 和 Uzelac 2002b,77-79。

匈牙利等国的《民事诉讼程序暂行规则》主要注释,^[1]仅仅几年之后,奥地利就采用了一套完全不同的程序模式,即 Franz Klein 民事诉讼法(the *Zivilprozessordnung* of Franz Klein)。

30年后,在1929年南斯拉夫程序法统一化的过程中,克罗地亚才采纳了1895年的《奥地利民事诉讼法》。《南斯拉夫民事诉讼法典》(实际上是对《奥地利民事诉讼法》的逐字翻译)的标准注释是对奥地利注释^[2]的翻译。该注释于1935年由南斯拉夫王国出版,此时距离其在奥地利的首次出版已过去将近40余年。更遗憾的是,注释的作者佐治纽曼恩(Georg Neumann)在同年离世。

结果,奥地利民事诉讼程序的创造者 Franz Klein 所构想的那种由一名能动型法官主持一个公开的庭审,进而在此基础上立即宣告判决^[3]的快捷、高效、简便和集中的程序模式,从未在克罗地亚(以及更广的地域)完整地践行过。

对奥地利原始模式的迟延采纳以及早期诉讼书面、正式和秘密诉讼的普遍践行,似乎导致了一种与奥地利原始模式并不完全相符的混合型程序模式。政治领域的客观因素强化了这一发展状况——首先,克罗地亚摆脱了奥地利对其在政治和法律方面的所有束缚后仅十年,就采纳了《奥地利民事诉讼法》及其《司法管辖权法》(*Jurisdiktionsnorm*);其次,南斯拉夫王国对民事诉讼法的统一发生在塞尔维亚卡拉泽尔德维奇王朝亚历山大国王的独裁统治时期。于是,尽管法律原则发生了变化并且法学教育也依循新的程序原则进行了调整,实际运行中的法律依旧延续自发性的方式,发展出一种仍在很大程度上依赖于书面、秘密和间接审理的古罗马教会模式(*stylus curiae*)。

其他一些境遇同样促成了这些发展:1929年民事诉讼法在“二战”开

[1] 参见 Rušnov - Šilović 1892。

[2] Najman 1935. 该注释大部分是对 G. Neumanns' *Kommentar zum österreichischen Zivilprozessordnung* 的翻译。

[3] 关于克莱因(Klein)的改革及其对当今的影响和意义,参见 Sprung 2002。

始前的11年才被引进。另外,改革在法院及其诉讼程序领域留下了烙印。尽管南斯拉夫社会主义联邦共和国的程序立法延续早期的模式,但亦在某些方面进行了调整。奥地利程序立法中的纠问元素和司法能动主义不再仅仅是集中、公开、直接和高效审理的正当性依据,同时也成了推行旨在保护国家免受当事人自治和民权社会失控行为之侵害的家长式控制(paternalistic control)的工具。但是,由于不可能完全取消当事人在民事程序中的自主权,因此民事诉讼法在一定程度上继续以传统的程序模式^[1]为基础进行发展。然而,程序潜在的“民事”和“私权”属性,导致了法院诉讼程序的边缘化,沦为仅以解决“次要”(secondary)问题为目标的二等社会管理机制,社会中有关私人财产的纠纷则由集体主义原则予以规制。

因此,在20世纪90年代的变革发生之前,司法程序的速度和效率在政治上并未获得优先考虑。恰恰相反,在一些案件中,相对较长的程序过程和高度的形式主义被当作保护法官(他们并不享有充分的独立保障并且受制于政治团体的重新选任)免受政治迫害和统治精英激进行为的工具。

一方面,诉答程序原本就已经较为随意,可以在诉讼过程中变更诉讼请求和争点,并且可以对一审法院的裁定进行再次审查,此时被进一步放松。对诉讼结果不满的当事人有很多通过上诉和其他救济途径来发动再次审理(retrial)的机会。根据社会主义语境下对“客观真实原则”的理解,在一审程序和上诉程序中实际上存在着提出新事实和新证据的无限可能。另外,上诉法院尽量避免撤销原审判决、将案件发回重审(retrial),这已经成为实践中的常态。理论层面的正当性依据是直接原则(直接、亲自评判证据),尽管该原则在实践中极少被遵循。借助国家检察官(the State Attorney)通过所谓“维护合法性要求”(request for protection of legality)来实现国家干预的机制被引入了民事诉讼。所有这些共同构

[1] 关于克罗地亚民事诉讼法的发展,如参见 Triva/Belajec/Dika 1986, § 1-5。

成了政治打压司法的减震器。另一方面,它的确没有为提升司法裁判的权威性和稳定性(firmness)提供助益,即便是对那些在形式上被认为具有既判力的裁判。

在这种情势下,自然未能唤起法官们意识到有必要对诉讼程序进行有效管理,确保审前程序、庭审程序和审后程序各自持续时限的合理配置。这体现在司法服务求职者的期望值和对法官选任的条件方面。经历了几十年的社会主义统治,法律毕业生们认为司法职业是一种收入相对微薄的行政事务体系中的公务员分支,其优势在于工作要求的苛严程度相对较低,急迫工作的压力较小且拥有较多的空闲时间。

因此,法律人组成的家庭中(families of lawyers)典型的工作分配方式通常是夫妻中负责照顾孩子的一方从事司法职业,而承担维持家庭生计重任的另一方则担任私人律师(private attorney)。虽然这种典型化的观念具有轶事风格,但相关数据却是不容争辩的:20世纪90年代初期,克罗地亚一审法院法官序列中的女性数量明显多于男性。^[1]

克罗地亚经历了一个充斥着战争和动荡的艰难过程并最终于1991年从南斯拉夫联邦脱离,对集体主义原则充斥着强烈的厌恶感。克罗地亚摒弃了马克思主义教义、社会财产制以及自主管理的信条,重新建立起普遍实行的私人所有制。这对国家司法制度来说是一个全新的局面。首先,有了更高的期望,法官肩负更重要的职责和更重大的使命。但是有些方面仍未改变,如政客对司法的态度依旧如故——尤其是在战争状态下——政客希望法官能够服从于政权利益。在一段长达六七年的时间里,司法独立、终身任职和权力分立等新引进的宪法原则并未在实践中获得遵循。

很多法官在那期间被任免,同样并非以能力和职责作为客观且明晰

[1] 依据1998年的统计数据,大约百分之六十五的第一审法官是女性。但是,与此同时,妇女仅占最高法院法官人数的百分之四十。这些比例在今天仍旧维持,截至2009年,在1886名法官中有1251名女性,占法官总数的三分之二(66%)。

的任免标准,而是依据其与权力中心、与政治和种族附属关系的密切程度。持续的不确定时期和政治肃清导致较为优秀、较为精通专业的法官转行从事其他私人性的法律工作,以期获得更多的平静、更高的收入和更大程度的个人自由和职业自由。

另外,那些没有其他选择,或是准备好继续在这种他人无法忍受的环境下生存的法官,仍旧留在法官体系中。新任命的法官大多(在一些法院甚至超过三分之二)年轻且没有经验,他们通常是依据政治和种族的适当性这一标准,或是依靠不可避免的裙带关系这一南欧国家共有的特点^[1]被任命的。

鉴于此,20世纪90年代及此后,司法体制的效率(在任何情形下都未能真正遵循“迟来的正义非正义”这一准则)发生了根本性恶化。依据法院积案状况的大致反馈,1990年与2000年间未决案件的数量约为原来的三倍。^[2]

二、目前的程序构造:法官和当事人之间的权限分配

克罗地亚政府的司法部门由各类法院构成。民事诉讼由享有普通审判权的法院管辖,但商事案件由作为专门法院的商事法院管辖。此外,还有新设立的处理行政案件的行政法院和轻罪法院(有权审理轻微刑事案件)。

对民事案件享有普通审判权的是市政法院(作为第一审法院)和郡法院(主要作为上诉法院,同时对很少的几类案件进行第一审裁判)。商事法院同样分为两级——商事法院作为第一审法院,高等商事法院作为商事案件的上诉法院。目前有大约67个市政法院,21个郡法院以及13个商事法院。在司法层级的顶端,设有最高法院,根据被称为 *revizija* (recourse) 的这一救济机制对民事案件进行第三审暨终审。

[1] 关于该发展,参见 Uzelac 2000 和 Uzelac 1995, 413-434。

[2] 见前注。

克罗地亚法官总数为1924人(截至2011年12月31日)。除轻罪法院外,还有518位采用与法官相同方式处理小型案件的司法顾问(judicial counsels)。^[1]以前,大多数新法官都是从司法顾问中遴选的,但是自从建立了新的审判官学院(the new School for Magistrates)之后,这一体制正在发生变化(2013年之后,法官任命将全部由地方法官学院排他性地进行)。

在程序理论方面,^[2]法官与当事人之间的权限划分问题常常探讨,涉及两对程序性原则:一是当事人处分原则与职权原则;二是对抗原则与纠问原则。第一对原则涉及启动、推进和终结程序的主动权;第二对原则涉及收集与裁判结果相关的事实和证据等材料的权能(见下文)。

当事人处分原则意指当事人主要承担启动诉讼程序并确定诉讼标的的责任。民事诉讼通过向有管辖权的法院提交起诉状开始;另一个重要的时点是向被告送达起诉状——从此刻起该民事案件即处于诉讼系属中了。起诉状的送达在法院的监督下进行,主要通过邮寄送达的方式完成。起诉状还应当载明请求所依据的事实和所欲寻求的具体救济方式。法院在诉讼行进过程中受该请求的约束,法官不能对当事人未申请的救济进行裁决,也不能超越当事人诉讼请求作出裁判(*nemo iudex ultra et extra petita partium*)。

另外,民事案件的发展进程、程序日程表的制定、听审的期间以及程序步骤的排序都应当由法院来确定,至少从理论上说应当如此。但是,司法裁判权的行使不能依职权启动,上诉和其他救济路径只能由不满的一方当事人提起。法院同样负责程序的终结,当案件已经过当事人充分讨论后,法院应当针对实体问题作出判决。但是,当事人有权和解或通过放弃或承认对方的诉讼请求来终结诉讼程序[在后一种情形中,法院将作出

[1] 司法部2011年的统计数据参见 <http://www.mprh.hr>,最后访问时间2012年6月。同时请参见最高法院网址:<http://www.vsrh.hr>,最后访问时间2012年3月。

[2] 以下所有有关克罗地亚民事诉讼的阐释来自最新版本的民事诉讼法标准教科书 Triva/Dika 2006。

一个处分性判决(dispositive judgment)——在当事人处分权基础上形成的判决]。

根据民事诉讼的一般原理,通常认为收集对形成裁判所需实质证据材料的权能应在法官和当事人之间平均分配。此外,民事诉讼程序也被认为主要建立在对抗原则基础上,并通过纠问式的司法职权和职责对各种事项加以修正和补充。

对民事诉讼中纠问原则和对抗原则的学理定义涉及诉讼材料的收集权限。诉讼材料包括作出实体判决所需的所有材料,主要包括:(1)事实(事实主张);(2)证据;(3)法律规范;(4)非正式规则(经验法则,经验性知识)。

(1)事实:依据一般规则,事实的引入遵循对抗原则。法官的审理范围限于当事人提出的事实。此外,法官无权对当事人之间不存在争议的事项(如为另一方当事人所承认的事实)进行取证。但是,有两种例外情形:

(a)在特别类型的案件(如家事案件)中法官不受当事人处分原则制约,包括原则上应当通过取证来支撑的事实主张。在这类案件中,法官的纠问权占主导地位。

(b)即使是在通常的民事和商事案件中,如果法官怀疑当事人试图违反法律的禁止性规定(如税务欺诈,侵害第三人权益)或公序良俗(public morality),则有权审查当事人并未主张的事实(包括当事人在诉讼中自认的事实)。

(2)证据:证据的提出同样遵循对抗原则,与诉讼过程中对待证事实的定义方式相同。原则上,法官仅在当事人提出申请的情况下才发出调取证据的命令。但是,在法官依职权认定事实的情形下(见上文),特别是当这些证据是法院为形成判决而调查事实所需时,法官同样可以依职权调取证据。

(3)法律:当事人的法律诉答对法院没有拘束力。法官有职责适用相关的法律规范,不论当事人是否援引。法官知法的原则适用于所有的国

内法律渊源,甚至适用于外国法。但是,当事人可以通过及时提交经公证的能够证明外国法的外国文献资料来辅助法官。不过,这不被认为是取证行为,因为外国法是法律问题而非事实问题。在此范围内,法律问题全部处于法官追问权的掌控之下。

(4)经验法则:适用于法律规范的规则同样适用于经验法则。法官必须依职权——在必要的情况下由法院指定的专家协助确立经验法则。当事人可能提出专家的人选,但专家的选任通常由法院完成。专家保持中立(不存在当事人委任的专家)。在此方面,同样由追问原则主导。

民事诉讼的实务做法在一定程度上与以上勾勒出的理论框架有所不同,特别是法官在诉讼中所行使的巨大权力(或者更妥帖地说当事人及其律师相当的被动性)使得法官的自我认知以及法律学者对民事诉讼之对抗性本质的主张受到质疑。诚然,原则上来说法院受当事人所提出的事实和证据主张的制约,但对程序的积极控制(即法官不仅应帮助那些无诉讼代理人且不懂法的当事人,而且应当释明其对纠纷实质问题的初步观点和看法),使得法官可以建议当事人提出哪些补充主张。在判例法中,甚至有案例显示上级法院将未提出这方面的建议认定为程序错误而撤销判决。

在实践中,法官在证据调取过程中的超追问式权力尤为凸显。从规范层面来说,法官应当受当事人证据主张的限制,但在实践中,当事人的积极角色却通常限于提出必要取得的文书或者提供必要的证人或专家。对单项证据的搜集通常由法院进行。由于法官通常不愿适用证明责任规则而是继续等待证据的补充提出(或是证人的出现),于是搜集证据拖延了程序并导致诉讼时间的增加。

另一个体现追问制的方面是口头庭审的方式。法庭自然由法官主导,其宣读协议、在诉讼过程中询问所有的诉讼参与人、引导对证人和专家的询问等。在许多口头庭审中,当事人及其律师都扮演着十分被动的角色,有时对程序的参与仅仅在于对其出庭的简单声明。实际上,即使是在典型的民事案件中,推进程序的责任和证明责任也很大程度上转移给

了法官。但是,当事人的被动性通常引发了法官相对消极的态度,特别是在案件管理(case management)方面,对延迟提交证据的行为极度容忍,对证人甚至是当事人自身不出庭的行为也同样持容忍态度,这些共同导致了休庭和延期审理的频发,因此理论层面集中审理和直接原则的美好愿景在实践中罕有实现。

三、克罗地亚民事诉讼的新近改革

(一) 民事诉讼法典的修订

对民事诉讼法中存在的严重体系性缺陷(延迟、积案、低效)的认识,以及公共媒体在司法问题中的新兴利益和一系列司法丑闻的出现促进了程序立法的改革。改革司法制度是赢得2000年年初大选的党派联盟所作的竞选承诺之一。自2000年以来,的确有许多关于司法改革的立法项目和其他项目,但是对已取得成果的评估却并不尽如人意。许多批评者谴责政府未在改革中取得实效,并直指积案问题以及对司法领域缺乏明确的定义和策略。其他一些主体反对该领域的任何政府行为,认为其违背了司法独立这一宪法原则。截至本文写作时,针对需要改革什么以及司法改革的本质特征是什么的争论仍尚未结束。^[1]

但一些改革和趋势引人注目。尽管《克罗地亚民事诉讼法典》仍旧是1976年《南斯拉夫民事诉讼法典》^[2]的修订版本,但在21世纪已经开始发生或多或少的重要改变。^[3]最重大的变革发生在2003年民事诉讼法典修正案中。这些修正案试图通过削弱法官依职权调取证据的权限来形成一种对抗性更强的诉讼模式,并且通过对那些借助于各类伎俩来拖延诉讼的当事人苛以更重的制裁以增强程序的严肃性和纪律性。这些修正

[1] 关于该尝试改革的部分关键因素,参见 Uzelac 2002b。

[2] 南斯拉夫民事诉讼法典最初由官方公报出版,其修正版本由官方公报出版。

[3] 关于对南斯拉夫民事诉讼法典及其修正的接纳,参见克罗地亚官方公报(Croatian Official Gazette) no. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08 和 57/11。

与2008年和2011年颁行的修正案一起,改变了法律救济机制的结构,通过改变最高法院的救济角色,排除了公诉人(国家代理人)第二次上诉(*zahtjev za zaštitu zakonitosti*)的可能性。然而在实践中,这些改革并未引起民事诉讼模式和效率的重大变革。程序变化的量变多于质变,这在一定程度上与法律精英对改革的抵触相关。制定完更加野心勃勃的立法计划后,真正的针对程序立法的改革措施往往浅尝辄止,而这些改革措施又因为法官和法律职业者缓慢且不完全的采行而进一步被消解,这自然阻碍了理想目标的实现,而仅仅是在专门法院或诉讼程序类型方面产生了一些表层变化。

一个很好的例子是通过削弱法官依职权自行调取证据的权力来提高当事人的积极性,这一意图却通过借助法官告知当事人其提供证据的义务被规避了,在判例法中就有上级法院将下级法院的法官未告知(有律师代理的)当事人提供附加证据的权利和义务这一过失并作为推翻一审裁判理由的判例。^[1]

另一个例子是希望通过减少庭审次数和引入禁止在预备审理后提出新的事实和证据的制度来提升程序的集中性这一计划的失败。这些原本计划适用于所有民事案件的普适性规则,最终却仅仅作为小额诉讼程序中的特殊规则予以规定。因此,这些也许适宜作为所有普通法院程序改革基础的改革计划,再一次仅仅在小额诉讼的有限范围内被“尝试”。在同类法院中运行两套规则的做法导致审前程序结束后排除提出新证据的具体规则仍被许多法院忽视。有趣之处在于小额诉讼中的新规则(由于仅在预备听审后引起排除,实际上要求两次听审)与欧盟小额程序之间所存在的明显矛盾,后者是在一个涉外案件中通过 No 861/2007 规则引入的,^[2]这一矛盾直接体现出书面管理程序的必要性。

[1] 这在笔者2011年7月与萨格勒布商事法院法官的讨论中得到证实。

[2] 小额诉讼中程序规则的变化体现在2008年民事诉讼法典修正案(*Narodne novine* 84/2008)中。

另一个类似的削弱改良主义者夙愿的情形发生在消除上诉程序中连续发回重审之做法的计划中。欧洲人权法院的几个案件反映,连续发回重审的做法是克罗地亚民事诉讼程序的体系性缺陷之一。^[1] 连续发回重审在实践中经常发生。^[2] 因此,这些改革(同样包括那些欧盟推动下的以增加克罗地亚与欧洲委员会协商为背景的改革)初衷是命令上级法院对那些先前已被发回第一审的案件进行实体性判决。该条款起初是作为一项禁止再次发回重审的普适性制度而引进的,但2011年,该条款却仅适用于商事案件、家庭案件和解除劳动关系的案件。^[3] 现在对该变革的运行实效进行评估为时尚早,却再次凸显对待改革的漫不经心、不彻底、不情愿的态度。禁止连续发回重审是一个非彻底性的改革,因为更加坚实和深入的改革方式将会解决上诉审中频繁推翻判决的问题(这种情形经常发生)。^[4]

(二)促进运用调解和其他替代性纠纷解决机制的尝试

促进调解和其他替代性纠纷解决机制的运用同样是21世纪程序改革的方向之一,这一趋势与调解在欧洲国家中的日趋盛行相一致。

当然,调停与调解并非全新发现的机制。自20世纪30年代以来,在民事诉讼的立法史中,试图在当事人之间达成和解协议一直被认为是民

[1] 参见 *Vajagić v Croatia* (ECtHR case 30431/03, 2006年6月20日的判决, at 44): “法院审查发现程序的迟延主要由连续的发回重审导致。鉴于将案件发回重审通常由低审级法院的错误所致,法院认为在一套程序中对该命令的接受暴露出程序制度运用于当下案件时的缺陷。(参见 *mutatis mutandis*, *Wierciszewska v. Poland*, no. 41431/98, § 46, 25 November 2003).” See also *Zagorec v. Croatia*, 10370/03, 2005年10月6日的判决; 8 *VkBC v. Croatia*, 2010年4月22日的判决, 40033/07. 关于此问题,另参见 *Grgić* 2007, 159.

[2] 依据司法部的统计,可以估测大约百分之二十的民事上诉判决被发回重审(参见司法部2010年的调查统计数据31),并且该比例在第二次上诉中可能至少相等。

[3] 参见民事诉讼法典2011年修正案(*Narodne novine*, 57/2011, Arts. 437a, 497b 民事诉讼法典和修正案的52条,在家庭法中引入了一个新条文即第266条a)。

[4] 如果民事诉讼中的一个上诉是成功的,那么上诉法院将案件发回重审与针对实体问题作出判决的比例是2:1。参见2008年至2010年关于郡法院民事上诉裁判的数据,司法部2010年统计调查2010, 31, table 4/7. 可以发现一些提升,因为发回重审的比率随着再次裁判案件数量的增加而降低。

事诉讼程序的一种理想结果。1977年《民事诉讼法典》中包含了关于法院调解^[1]的专门条款,不仅允许当事人在第一审程序中达成具有约束力和执行力的调解协议,还鼓励法官将调解这一选项告知当事人,并帮助当事人达成调解协议。唯一的限制在于纠纷的性质,即法院调解不适用于涉及当事人无自由处分权的权益纠纷。

但是,调解并未在实践中被广泛运用。根据司法部的调研统计数据,在普通法院的受案总数中,只有2%到3%是以调解方式结案的(在商事法院中,调解结案率为3%到4%)。^[2]在那些并非以判决方式结案(程序性裁判,撤回请求)的案件中,有大约30%至40%的案件以法院外调解的方式结案,但这一数据有待证实。在以判决方式结案的案件中,大约10%存在被告认诺。^[3]即使所有这些案件都被认为以合意的方式终结诉讼,其余的大多数案件仍然是通过全程审理后作出判决的方式结案的。

依据该统计数据,似乎仍有充足的改良空间。的确,克罗地亚是东南欧和中欧第一个在2003年颁行《调解法》的国家。^[4]依据该法的理念,调解被认为是一种由中立第三方帮助纠纷当事人达成调解协议的解纷过程,调解员不应当是受理案件的法官或其他对该案享有裁判权的主体。

在一些外国组织尤其是来自美国的组织机构的帮助下,一个20余人的小组被安排参加了调解培训。他们是创建国家调解员协会即HUM的核心成员。在斯洛文尼亚,尽管律师、公司法律顾问、学者以及其他一些非律师主体也参与培训,但接受调解培训的重要主体是法官。一些组织建立了自己的调解中心,^[5]这些调解中心主要针对商事纠纷提供法院外的独立调解。

[1] 参见《民事诉讼法典》第321条。

[2] 司法部2001年至2007年的统计调查。在2001年,有百分之二点八的案件达成了调解,在2007年调解率为百分之二点一。在最近的调查中,所需数据未包括在内。

[3] 同上。

[4] 参见官方公报163/2003。

[5] 如克罗地亚商会的调解中心;克罗地亚工会、克罗地亚保险办公室、克罗地亚 Croatian Chamber of Small Business;克罗地亚律师协会。

尽管存在政府性的支持以及改进立法框架结构^[1]的持续努力,但是调解的实践状况尚未按预期的方式发展。最成功的项目是法院附设调解(court-annexed mediation),由法官——调解员在其认为适宜调解的案件中向当事人提出调解建议,之后由法官担任调解员并提供免费的调解服务。如果我们将离婚案件中的家庭调解(其为强制性调解且有悠久的历史)排除,那么调解的运用始于几个大的商事法院和普通法院以及一些上诉法院如商事高等法院。依据官方统计数据,2009年和2010年分别有156件和125件案件以调解方式结案,占处理诉讼案件总数(大约为66000件)的0.1%。^[2]在所有尝试调解的案件中,调解成功率大约为30%。^[3]尽管这些数据并不显赫,但仍比来自私人调解中心的相关数据(可获得的公开性数据极少)理想。尽管私人调解中心偶尔也提供免费服务和无偿的专业性调解,但每年处理的案件通常不超过10件。^[4]一些专门性项目如个人劳动纠纷和解项目(与德国专家共同实施),也未发挥重要功用。^[5]

四、案件管理权由当事人转向法官

正如前文所述,克罗地亚的程序改革绝非一个简单和直接的过程。涉及案件管理权的转移问题的改革过程分歧尤多。一些改革旨在削弱法官的部分案件管理权力和职责并将之转移给当事人。如果依职权调取证据的权力被认为是一项案件管理权,那么这些权力自2003年《民事诉讼

[1] 司法部在2004年的一个文件中对替代性纠纷解决机制表示强烈的政治支持:替代性纠纷解决机制的发展——司法部的战略。调解法于2009年进行了修正(Official Gazette 79/09),2011年1月,通过了一部全新的调解法(Official Gazette 18/2011)。发起了一些实验性项目并主要由外国捐赠者资助如由英国外交与联邦事务办公室(British Foreign & Commonwealth Office)资助的项目。2006年,在萨格勒布商事法院和八个市法院开展了一个实验性项目。

[2] 参见2010年司法部的调查统计数据第21。这些数值看起来很低,2011年并未对相关数据进行进一步的报道。

[3] 同上。

[4] 更多相关的具体内容参见Bilić 2008;Uzelac et al. 2010;Vukelić 2007。

[5] 关于该项目,参见Jagtenberg and de Roo 2006。

法典》修订时即开始由法官向当事人转移。在2003年改革以前,法院有权命令调取所有可能涉及待证事实认定的证据。2003年之后,依职权命令调取证据的范围被缩限在法院自身动议的事实认定的证据上。与此同时,2007年家庭法对程序进行了修订,赋予了当事人更大的处分权(如对有拘束力的自认的适用进行限制,并在赡养纠纷案件中引入调解制度)。

另外,增强了法官的部分案件管理权。正如前文所提到的,21世纪程序改革的主要目标(和口号)包括“增强当事人自律性”(规范当事人行为)和“防止滥用程序”。^[1]各种各样的机制被纳入《民事诉讼法典》,以期为法官提供制裁和惩罚拖延程序行为的工具。这些工具包括对特定程序行为的普遍性禁止(如挑战法官),对常用于拖延程序行为的限制(如骑牛指定管辖),对基于不正当目的的程序动议予以拒绝的自由裁量权,以及对藐视法庭行为更广泛的罚款权限(大幅提升了罚款的数额限度)。

缩短程序持续时限、减轻积案压力(尤其是所谓“旧案”积压问题如那些持续时间超过3年的案件)等政治愿望,激发了重新配置程序参与者之间权限的趋势。

从理论层面来看,在正式的案件管理领域,引导和推进程序、休庭、安排待审理争点的计划以及设定期限等权力(*formelle/materielle Prozessleitung*)仍由法官掌控,但是在实践中,加之将民事诉讼的目的定位于发现客观真实的现行观念下,这些权力的行使面临着相当大的障碍。因此,其他一些具体领域的改革有助于间接增强法官的法律角色和能动地位——例如,文书的送达规则(2008年最近的一次改革进行了全面修订),提交新的事实和证据的期限(2003年进行了修改,2010年针对小额诉讼建立了新规则)。

五、改革的效果:效益、质量和成本

针对案件管理权转移效果的实证数据不足以提供确凿的结论,尤其

是从未对民事诉讼程序在整体上或在特定类型案件以及各类法院中的持续时间进行过系统的测评。^[1]自2005年开始,有一个以减少所谓“旧案”(意指三年以上的未决案件)数量为目标的特别项目已经取得一定成果,^[2]但同时也出现了一些倒退趋势的预兆(旧案数量的增长)。另一个项目是针对那些持续时间超过15年、在诉讼程序中应当享有绝对优先权的案件,但是这些案件缺乏准确的公开数据支持,目前看来这些案件的数量仍然很大,尤其是在规模大的法院中。

更为广泛的数据仅存在于法院积案领域。在经历了一个积案数量持续增长阶段(1990—2005年)后,政府报道的2005年之后的积案数量已大幅减少,但很难将这些减少归功于案件管理权领域的成功改革。积案数量的减少可能是通过分流那些原先由法院管辖的事项和活动(继承案件,对无争议债务的收取,执行)而实现的。

尽管仍需要具体数据的支持,但总体印象是改革不够充分,程序类型和实践在很大程度上依旧保持原状。一些改善可能是源于某些技术性的程序改变,即要求当事人付出更多的努力(提交对起诉状的书面对答,再次引入缺席判决,在上诉中排除新证据,规制某些投机伎俩),但是这些仍然必须依靠调查和切实的证据来证明。

至于谈及哪些措施未能实现预期功效,最重要的改革之一——废除依职权调取证据的权力——明显是实践中收效最小的。主要原因可能是这项改革在法院的日常工作中被悄然弱化,特别是上级法院要求一审法院应当提示当事人注意其提交事实主张和提供证据义务。此外,当事人

[1] 唯一可用的指标证明民事案件的平均审限至少为两年半。这些数据与始于2000年、由参与克罗地亚司法改革的外国专家主持的一些关于诉讼持续时间的考测相关。在此之后有关诉讼平均审限的新近数据无法从任何资源获得,但是似乎平均数据并没有显著地降低。

[2] 司法部强调在2008年至2009年两年间,旧案(那些在法院中处于未决状态超过三年的案件)的数量从149250件降为84251件(减少了43%)。参见司法部2011—2013年战略计划,2010年7月,网址为<http://www.mprh.hr>,最后访问时间2012年6月。但是这一数字仍然很高(将之与140000件的民事诉讼年受案数相比较,大约120000至130000件民事案件和15000至20000件商事案件)。

[1] 进一步的内容参见 Uzelac 2004。

提出证据的义务也因只需主张存在特定信息来源而削弱。法院不愿适用证明责任制度,因此需花费很长时间等待证人出现或是官方获取书证资料,这造成了程序的涣散状态。如前所述,改革旨在通过引入新证据排除前的准备阶段来实现更加严格的案件管理,却由于司法精英的反对且适用范围仅限于小额程序而受到局限,改革的功效甚微。

至于前述的案件管理在法官公正性方面的改革功效,随着追求效益的压力增加,法院院长更积极地参与到程序中来,以确保避免不当的拖延和积案现象的发生。在一些案件中,院长的这种参与和介入受到了挑战和质疑,促使斯特拉斯堡人权法院中一些有趣案例的出现。尽管斯特拉斯堡法院发现院长并未发挥多少影响审判的作用,但并未终结该问题。在迟延问题的规制上,最高法院院长的领导角色尤其是院长通过行使权力将具体案件管辖权由重负法院移交和指定给负担较轻的法院时,也提出了相关的问题。

然而,所有的改革都未实质性地改变司法的总体图景。商事主体和普通公众通常仍对司法现状持消极态度。在公众眼中,司法迟缓且低效。改革受到欢迎,但仍然没有明确的信号能够表明公众对司法的评价会有实质性的提升。

六、克罗地亚针对司法权改革的其他相关问题

克罗地亚的改革进展表明,如果没有强有力的手段和政治决心去改变事物,那么对司法的有效改革即便可能也是十分困难的。即使将改革置于政治利益核心,仍可能导致不济甚至相反的后果。在加入欧盟的进程中,改革迟缓且低效的法院的确享有最高层次的政治优先地位。许多法律已经修改,证明了正在遵行欧盟所设定的准则和基准。然而,就司法一章的协商(第23章)仍然是整个协商过程中最艰难的环节。在经历了长达七年的协商后,该章于2011年6月30日终结,并于2011年12月签订加入协议,但这能否证明司法改革(包括那些关于民事诉讼程序的改革)是成功的?欧盟的谈判者和克罗地亚公众均未对前进的巨大步伐进

行认真思考;如果有所前进,也仅是做出了一些尝试(尽管常常犹豫和不彻底)的证明。这同时也反映了缺乏明晰的标准和切实指示器来保障方法的协调性和对成果评估的理性。这应当激发比较民事诉讼法学者对国家民事司法体制比较评估方法的进一步研究和争论,特别是克罗地亚在民事诉讼领域的发展历史清晰地表明立法的变化不足以导致法院程序的质变。对其他国家法律的移植(如对奥地利民事诉讼法典ZPO的接纳)在实践效果方面可能与在其原生环境中极为不同。法院权限与当事人权限之间的关系就是一个很好的例子。全能法官(至少在理论上)可能是程序低效和无能的根源,当事人权能的缺乏可能导致责任的缺失并触发拖延程序的充分机会。在此种情形下欧洲国家可以将权限配置由多到少、由少到多;较小的法官权限可能赋予其更多的实施有效案件管理的工具而较大的当事人权能可能激发其承担责任并且协助法院完成一个共同的使命——公正及时地解决纠纷。克罗地亚与之不同,实现法院权限与当事人权限之间的适度平衡仍是未来的任务,但是其他法域的观察者可以将国家对该种平衡的需求(与一些南欧国家一同)作为一个研究实验室,因为它提供了一些成功的和许多不成功的重要改革范例。

事实和数据

民事司法系统通用数据 (克罗地亚, 2011)

1. 居民, GDP 和人均年收入

居民数量	4,290,612 ^[1]
人均 GDP (国内生产总值)	€ 10,394 ^[2]
人均年收入	€ 12,646 ^[3]

2. 法院系统年度预算分配总额 € 225,955,724^[4]

3. 法院系统预算分配是否包括下述事项?^[5]

	是	金额
分配作为工资的年度公共预算	⊗	€ 147,758,459
分配用于实现计算机化的年度公共预算	⊗	€ 13,294,887
分配用于法院办公楼的年度公共预算	⊗	€ 13,814,864
分配用于培训和教育的年度公共预算	⊗	€ 1,650,201
分配用于法律援助的年度公共预算 ^[6]	部分	大约€ 530,000
其他 (请具体注明)	⊗	司法费用预算 € 32,551,399

[1] 根据克罗地亚统计局 2011 年人口普查数据, <http://www.dzs.hr> (最后访问时间 2012 年 7 月)。

[2] 人均 GDP 根据克罗地亚统计局 2011 年统计年鉴(2010 年数据), 201(11-1)。

[3] 根据法人单位人均月工资(乘以 12), 克罗地亚统计局 2011 年统计年鉴, 160(7-1)。

[4] <http://www.budget.gov.hr/2011/eng/pdf/head080.pdf> (最后访问时间 2012 年 7 月)。

[5] 摘录于欧洲司法效率委员会的最新报告, 其中包含司法部提供的相关数据, (2010 年版, 2008 年数据) 参见 http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010_Croatia.pdf (最后访问时间 2012 年 7 月)。

[6] 转引自 2010 年司法部法律援助报告。这是 2011 年的计划预算总额; 2010 年的实际预算支出总额仅为 € 226,000。

4. 分配用于公诉机关的预算是否包括在法院预算之中?

⊗ 是

○ 否

a. 如果是, 请注明分配用于公诉服务的年度公共预算金额

法律援助(接近司法)

5. 法律援助案件的年度数据和分配用于法律援助的年度公共预算

	数量	金额
民事案件	不适用	不适用
非民事案件	不适用	不适用
法律援助案件总数	3,267 ^[1]	大约€ 9,500 ^[2]

法院系统组织和公诉机关

6. 法官, 非法官职员和司法辅助人(Rechtspfleger)

	总数	审理民事案件 ^[3]
职业法官(全职和常额职位)	总数: 1,883 ^[4] (2011: 1,924) ^[5] 构成: 市法院: 868 轻罪法院: 424 郡法院: 379 商事法院: 114 高等商事法院: 28 行政法院: 32 最高法院: 38	不适用(除轻罪法院, 行政法院, 商事法院; 其他法院和法官并不专门从事并处理民事和刑事案件。)

[1] 根据 2010 年司法部法律援助报告。该数据为移交案件数量(授予法律援助), 非实际的用户或案件数量信息。包含民事案件和行政案件。律师协会的法律援助代理人不包含在该表内。

[2] 根据司法部发布的 2010 年法律援助实际支出数据; “计算出的”法律援助花费(根据法律服务提供者的可能花费)约为 € 280,000 (参见报告第 6 页)。

[3] 审理民事案件的法官包括审理婚姻案件和土地纠纷案件的法官。

[4] 欧洲司法效率委员会发布的克罗地亚报告, 参照 2008 年 12 月 31 日。

[5] 司法部发布的 2011 年数据, 第 5 页(参照 2011 年年末)。

续表

	总数	审理民事案件
不定期审理案件并依此付酬的职业法官	无	无
非职业法官（包括外行法官），没有工资但会获得支出补偿	陪审员法官 (judges - jurors) - 名册中列有 4,776 名, 但非全职	无
在法院工作的非法官职员（全职和常额职位）	484 法院顾问 156 实习生 5,211 其他	不适用
司法辅助人	202	202 ^[1]

法院系统的绩效和工作量

7. 法院系统民事案件总数(诉讼和非讼):

民事、商事和行政案件总数(诉讼和非讼): 1,076,155^[2]

市法院 郡法院 行政法院

诉讼 153,415 民事上诉 73,359 行政案件 13,276

继承 12,748 其他 244

执行 171,209 商事法院

非讼 108,998 诉讼 27,560

土地登记 473,774 执行 18,691

总计 920,144 破产 4,879

商事上诉 9,002

8. 法院系统的民事诉讼案件和行政诉讼案件

		普通民事诉讼案件	分类民事案件(如小额案件,家事案件等) 离婚案件		
一审案件总数 ^[1]	截止到参考年份1月1日的未决案件	183,975	不适用	不适用	不适用
	截止到参考年份12月31日的未决案件	175,906	不适用	不适用	不适用
	接收案件	120,455	不适用	不适用	不适用
	作出实体判决	66,328	不适用	不适用	不适用
一审案件平均期限 ^[2]		官方数据不适用。据估计,2000年萨格勒布(Zagreb)市级法院的平均审限为29.2个月(2.43年)。数据来源: NCSC 报告			

瓦拉日丁市法院民事案件数据 (瓦拉日丁市法院,2006^[3])

1. 您所在的法院审理哪些类型的案件? 请对这些类型的案件附以简明的定义。

[1] 独立处理土地登记案件的高级法院顾问(来源:Maganic 2010)。

[2] 数据来源:司法部统计调查,2011年。

[1] 数据来源:2009年司法部统计报告(后续报告不包含作出实体判决的数据)。

[2] 案件的平均审限是指自一审法院庭审之日起案件所需的平均时间。

[3] 数据来源: SATURN Centre 关于普通案件类型,法院时间表和程序拖延的调查问卷,由 Pilot Courts 予以答复, CEPEJ - SATURN (2007)3, doc. of 22 November 2007 (参考年份:2006)。

<p>案件类型:</p> <p>刑事案件: 裁判检察官提起的关于刑事被告人是否有罪的刑事案件。包括作出保障被告人出席庭审的保障措施和撤销附条件判决的裁判,以及对特别法律救济给予意见和建议。</p> <p>民事案件: (1)发生在物理实体之间,物理实体与法律实体之间的损害赔偿案件,物权案件,劳动纠纷案件和家事纠纷案件; (2)有关土地边界,联合所有权的取消,共同所有权关系的处理以及证据保全等的非讼程序。</p> <p>执行案件: 适用于债务人未自主在规定时间内履行判决,但基于该确证法律文书而应履行特定义务的案件。</p>
--

2. 各种类型的案件数量以及他们在年度案件总数中所占的比例是多少? 参考年份:2006

一般案件分类	法院案件量				
	未决案件年初	接收案件	裁判	未决案件年末	逾3年未决案件比例
民事案件(总计)	2112	12117	12180	2049	7.05%
1. 小额诉讼	26	158	161	23	13.04%
2. 合同	31	15	19	27	18.51%
3. 侵权(特别是机动车事故,医疗责任和其他专家责任)	226	92	132	186	15.05%
4. 继承	18	13	17	14	

续表

一般案件分类	法院案件量				
	未决案件年初	接收案件	裁判	未决案件年末	逾3年未决案件比例
5. 劳动	155	177	186	146	1.36%
6. 诉讼解雇	47	70	79	38	2.63%
7. 土地权利追讨	51	9,228	9,055	224	7.14%
8. 判决执行和其他可强制执行的权利	1,501	2,098	2,332	1,267	6.78%
9. 离婚	28	161	98	91	0.15%
10. 监护	1	60	52	9	—
11. 赡养、扶养案件	28	45	49	24	—

3. 您认为某些类型的案件是复杂案件吗? 如果是的话,请指明哪些类型的案件是复杂案件,基于投入的时间和人力成本。

不。

4. 您认为某些类型的案件是紧急案件吗? 如果是的话,请指明那些类型的案件是紧急案件,以及这些案件是如何影响程序的时间安排的。

小额案件,劳动案件(特别是诉讼解雇案件),家事案件(特别关涉儿童案件)。

5. 您是否知道特定类型的民事案件的平均审限是多长? 如果是的话,请提供案件平均审限的数据信息。

没有平均审限,仅有特定审限内审结的案件比例。

6. 您所在的法院是否针对处理特定类型的案件所需的时间设定了要求? 如果是的话,请说明这些要求是如何建立的?(如时间的最小值和最大值;平均时间;特定时间内完成的案件比例,等等。)

针对家事案件,有立法要求,但通常会被忽视(例如,家事法案第265条规定:第一次听审必须自诉状声明递交之日起15日内进行;第266条规定:上诉案件自提起上诉之日起60日内必须审结并送达裁判文书。)

7. 你们是否会和当事人以及其他程序参与者协商案件的时间表和程序的预期审限? 如果是的话, 请给出示例。

不。

8. 你们会对过分拖延的案件进行监控吗? 如果是的话, 请解释何种案件被视为过分拖延(如案件审理已逾3年, 4年或5年), 这种案件在法院案件总量中的比例是多少, 以及采取何种措施加速这些案件的审理。

逾3年仍未审结的案件视为紧急的, 因为他们被当作“旧案”(“old case”)。这些案件由最高法院予以监控。有关数据请看下表。

9. 你们会采用下述方式对案件审限进行监控吗? 如果是的话, 请提供数据。如果你们采取不同的监控方式, 请提供所适用方式的信息。

一般案件分类	可适用	下述审限内审结的案件比例						
		以日表示的平均审限	<1个月	1—6个月	6—12个月	1—2年	2—3年	>3年
民事案件(总计)	是	不适用	29.89%	18.57%	17.42%	19.98%	9.84%	4.27%
1. 商事诉讼和普通民事诉讼	是	不适用	19.25%	32.29%	23.60%	22.36%	1.86%	0.62%
2. 合同	是	不适用		15.78%	42.10%	36.84%		5.26%
3. 侵权(特别是机动车事故, 医疗责任和其他专家责任)	是	不适用	10.60%	27.27%	24.24%	12.12%	9.09%	16.66%
4. 继承	是	不适用		23.52%	47.05%	17.64%	5.88%	5.88%
5. 劳动	是	不适用	10.22%	23.12%	37.63%	22.04%	4.83%	2.15%
6. 判决执行和其他可强制执行的权利	是	不适用	33.66%	14.15%	14.58%	21.61%	11.75%	4.24%
7. 诉讼离婚	是	不适用	31.96%	45.36%	23.71%			
8. 监护	是	不适用	35.84%	58.49%	5.66%			
9. 赡养、扶养案件	是	不适用	24.48%	46.94%	18.36%	4.08%	2.04%	4.08%
10. 刑事案件(总计)	是	不适用	27.64%	27.23%	13.82%	15.45%	5.69%	10.16%

10. 你们会收集并分析程序特定阶段的时限的信息吗? 如果是的话, 请给出关于程序特定阶段的时限的示例。理性的情况下, 请提供准备阶段(自第一次实体性口头辩论起算), 审判阶段(自终结程序的第一次口头辩论起算)以及听审后阶段(从终结程序, 进入判决起算)(请完成表格)的平均时限的信息。如果无法提供数据, 但采取其他的监控方式, 请提供所适用方式的信息。

所收集的数据仅适用于一审程序, 从收到令状或启动程序的行为作出之日起, 终于法院的书面判决送达(一审判决)。