

欧洲如何推动强制调解



“

传统意义上，调解是一种完全自愿的程序，体现在启动调解、参与调解到结束调解之中，整个过程的进行均取决于当事人的意愿，但从各国的改革成效来看，调解在化解纠纷中发挥的作用不尽如人意，主要原因在于调解的自愿率过低。针对这个问题，欧洲的法院对调解进行了反思，在理论上论证了强制调解的合法性，在实践中通过判例、修订立法等方式大力推动强制调解。

”

推动强制调解的原因

在诉讼案件大幅上升，诉讼成本居高不下，诉讼拖延日益严重的背景下，为了保障公民接近正义的权利，欧盟于 1999 年开始讨论在民商事纠纷中引入非诉讼解决机制，经过九年漫长的过程，欧盟在 2008 年 5 月正式通过了《关于民商事调解若干问题的指令》。该指令规定各成员国在每年提交给法院的民事案件中，应有一定数量或百分比的案件进行调解，以实现调解与司法程序之间的平衡。为了实现这个目标，指令的第 5.2 条规定，允许成员国在不侵犯公民诉诸司法权利的前提下，可以进行强制调解的国内立法。

在指令颁布三年后，2011 年，欧洲议会指令的执行情况进行了一次评估，结果

非常令人失望，在调解数量方面表现最好的国家，每年调解的数量也不过是 2000 宗左右。

不过，研究也发现，与民事诉讼相比，调解可以节省大量的时间和金钱。经过估算，如果欧盟的所有案件都先进行调解，且成功率为 50%，那么平均节省的时间为 240 天，节省的成本大约为 300 亿至 400 亿欧元。既然调解的使用会给各方（包括司法机构和纳税人）带来如此明显的时间和成本节约，为何成员国的调解率如此之低呢？

通过对比欧洲各国使用调解的数量与采取的措施，显示提高调解的质量、实施激励措施，均不是促进调解使用的重要或决定性因素，引入强制性调解制度才是最有效的措施，才能有更高的调解使用率。

推动强制调解遇到的问题

合法性问题是欧洲法院在推动强制调解时遇到的主要问题。根据《欧洲人权公约》第 6 条的规定，任何人有理由在合理的时间内受到独立而公正的审判。强制当事人参与调解是否违反上述规定？

英国法院对此问题争论已久。早在 2004 年的一个案件中，大法官戴森勋爵就认为，“强迫不愿意的当事人将纠纷提交调解，将对他们诉诸法院的权利设置不可接受的障碍。”

此后十年间，这种观点被奉为圭臬，确定了强制调解因违反了《欧洲人权公约》第 6 条规定而不合法的准则，但随着实践的发展，这种观点遭到众多法官的质疑。2013 年，艾伦沃德法官在一次判决中认为，“民事诉讼规则是否允许法院在任何时候主动指示中止诉讼进行调解，并对费用后果进行警告？如果当事人必须等待一段时间才能进入法庭，那么暂缓诉讼是否真的对当事人诉诸法院的权利造成不可接受的阻碍？”随后，2014 年，诺里斯法官表述了同样的看法，决定中止诉讼一段时间，指示各方当事人尝

试通过调解解决纠纷。

上述问题同样困扰着欧洲其他地区。以意大利为例，该国法律规定，电信服务纠纷必须先尝试庭外和解，如果当事人拒绝进行调解，将丧失向法院提起诉讼的权利。该规定是否违反《欧洲人权公约》第 6 条？2010 年，法院在一宗电信服务纠纷中进行了明确的回复，认为调解程序的结果对当事人没有约束力，因此不会影响他们提起诉讼的权利。

在正常情况下，调解程序不会对提起诉讼造成实质性拖延，调解程序的期限为 30 天，期限届满，即使调解未完成，当事人也可以提起诉讼。

在调解程序期间，索赔时效期间暂停计算，而且在平台上进行的调解不收取任何费用。考虑到调解可以节省时间和成本，对当事人诉诸法院的权利进行适当限制是合理的。2018 年，法院进一步详细说明了调解前置的必要性，认为强制调解符合有效司法保护的原则。

时至今日，学术界对于强制调解具有合法性的争论未完全消停，但主流的观点已转变为法院可以强制当事人参与调解。

推动强制调解的模式

欧洲不同国家的法院在推动强制调解时，根据本国的法律制度、社会文化等因素，采取了不同的模式。

第一种是类型化强制调解。这种模式是通过立法，规定某些类型的案件必须先行调解，调解是启动诉讼的先决条件。这种模式又分为两种，一种是进入方式，即当事人必须参加调解员或调解顾问组织的会议，在听取关于调解流程、原则、优势、费用等信息的介绍后，决定是否开始正式的调解程序；另一种是退出方式，即当事人必须参加的调解会议已经是正式调解程序的一部分，但可以选择在调解程序的任何阶段退出。

第二种是指令强制调解。这种模式赋予法官权力，可以在案件的处理过程中，无须征得当事人同意，将案件转介至调解。

第三种是准强制调解。这种模式没有直接强制当事人进行调解，但如果当事人没有在诉讼程序开始前进行调解，有可能在判决时法官对其作出不利的费用制裁。

在上述三种模式中，欧洲大多数国家选择第一种模式和第三种模式，很少国家选择第二种模式。

以上述模式为基础，欧洲各国实施了不同强制程度的调解计划。比如，意大利在 2011 年，通过政府法令规定银行、保险合同、房地产、医疗事故等纠纷，调解是诉讼的先决条件。2013 年，通过议会法案规定当事人必须参加第一次调解会议。在第一次调解会议上，当事人可以选择退出调解，如果不参加第一次调解会议，当事人可能面临费用的惩罚。

罗马尼亚于 2010 年修订民事诉讼法，要求在诉讼程序开始前对所有民事案件进行强制性调解。

斯洛文尼亚在 2009 年开展准强制调解计划，当事人可以申请退出。

无论采取何种模式，欧洲法院在推动强制调解时，要求采取的措施要符合适宜性、必要性和相称性三个原则。其中适宜性要求所选择的措施对实现既定目标是相合适的；必要性要求所选择的措施对实现目标是必要的；相称性要求所选择的措施不会造成过度的负担。显而易见，尽管强制调解以多种形式存在，但共同点是这些模式只促使各方进入调解过程，而不强制要求结果。



资料照片

推动强制调解的计划

让法院推动强制调解是一项极其微妙和具有挑战性的任务，一方面，该计划必须明确规定调解的强制性；另一方面，该计划不应过度强调强制性，以避免侵犯各方的自主权。为了在自愿和强制之间保持平衡，欧洲的法院对未来的改革计划提出了如下建议：

一是大力开展关于调解的公共教育。公众缺乏对调解的了解，是引入强制调解困难的原因之一，通过加强对调解的宣传，尤其运用在线资源，推介不同形式的调解和具体方式，引导当事人主动参与调解或接受强制调解。

二是加强当事人对调解员的信心。法院应建立具有资质且经过认证的调解员名册，

在调解员培训和经验方面提出严格要求。同时启用投诉机制，对调解员的行为进行监管。

三是控制调解的成本和时间。强制调解最终应减少当事人在解决纠纷方面所花的时间和成本，如因调解给当事人带来不成比例的负担，则不应要求当事人参与调解。因此，对于强制性初始调解会议，时间不能过长，且对当事人免费或低收费。

四是要求当事人诚意参与调解。强制调解容易出现当事人“走过场”的风险，有必要制定简单而具体的参与标准，可考虑对敷衍参与的当事人给予惩罚。

（来源：人民法院报）