

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
SOCIALINIŲ TECHNOLOGIJŲ FAKULTETO
KOMUNIKACIJOS IR MEDIACIJOS INSTITUTAS

RASA JAKŠTAITĖ
(MEDIACIJOS STUDIJŲ PROGRAMA)

MEDIACIJA VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO
SRITYJE

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas:
doc. dr. Rokas Uscila

Vilnius, 2014

TURINYS

ĮVADAS	3
1. MEDIACIJOS VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME TEISINĖS PRIELAIDOS	10
1.1. Viešojo administravimo sampratos sąsajos su administracine ir administracinio proceso teise – metodologinis mediacijos pritaikymo viešajame administravime orientyras.....	10
1.2. Mediacijos samprata, požymiai ir jų ypatumai viešojo administravimo kontekste	18
1.3. Mediacijos principai ir jų santykis su administracinės (procesų) teisės principais.....	26
2. MEDIACIJOS RŪŠYS BEI JŲ TAIKYMAS UŽSIENIO ŠALIŲ ADMINISTRACINĖJE (PROCESO) TEISĖJE.....	34
2.1. Mediacijos rūšys	34
2.1.1. Teisminė ir neteisminė mediacija	34
2.1.2. Privaloma ir neprivaloma mediacija.....	39
2.2. Užsienio šalių praktika taikant mediaciją administraciniams ginčams spręsti	42
2.2.1. Lenkijos Respublika	42
2.2.2. Austrijos Respublika.....	47
2.2.3. Nyderlandų Karalystė	50
3. MEDIACIJOS PRITAIKYMO LIETUVOS ADMINISTRACINĖJE TEISĖJE TEORINIAI IR PRAKTINIAI ASPEKTAI.....	54
3.1. Mediacijos apraiškų paieškos Lietuvos pozityviojoje administracinėje teisėje.....	54
3.2. Mediacijos apraiškų paieškos Lietuvos administracinėje-teisinėje praktikoje	65
3.2.1. Mediacijos apraiškos Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos veikloje	66
3.2.2. Mediacijos apraiškos Mokestinių ginčų komisijos veikloje.....	69
3.2.3. Mediacijos apraiškos administracinių teismų veikloje.....	71
4. IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	76
5. LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	79
6. SANTRAUKA	86
7. SUMMARY	87

IVADAS

Temos aktualumas. Teisinių santykių dalyvių interesų, teisinės kultūros, mentaliteto skirtumai lemia teisinių konfliktų (ginčų) prielaidų formavimąsi įvairiose teisinių santykių srityse. Įvertinant sparčiai didėjantį teismų (ypač administracinių) darbo krūvį Lietuvoje, įvairėjant administracinių ginčų specifikai, formuojasi tiek valstybės, tiek privačių asmenų interesai ieškoti labiau jų lūkesčius ir poreikius atitinkančių ginčo sprendimo būdų. Lietuvos, kaip ir užsienio šalių administracinė teisė modernėja, keisdama sustabarėjusias dogmas vertinti viešojo administravimo santykius tik per valdžios-pavaldumo prizmę, todėl vis dažniau atsižvelgia į privatinės teisės sukauptą paveldą, pritaikydama jį prie savo principų bei reguliacinių reikmių. Puikiausias to pavyzdys – taikos sutarties instituto įtvirtinimas administraciniame procese. Nenuostabu, kad įsibėgėjant administracinės (procesų) teisės kaitos procesams, šios srities teisės moksle bei praktikoje pradedama domėtis tokiais inovatyviais ir veiksmingais ginčų sprendimo būdais kaip mediacija.

Ne paslaptis, kad mediacijai, kaip alternatyviai ginčų sprendimo technikai, teisės moksle priskiriama privatinė-teisinė prigimtis. Tačiau, žvelgdami į teisinę sistemą kaip į vieningą bei darnią teisės principų ir normų, siejamų tarpusavio sąveikomis, grandinę, drįstume teigti, kad mediacijos tapatinimas išimtinai su privatinės teisės sritimi būtų metodologiškai nepagrįstas. Pagrįsdami išsakytą poziciją norėtume akcentuoti du svarbius momentus.

Pirma, viešojo administravimo santykiai vis sudėtingėja, atsiranda naujos jų modifikacijos, todėl valstybė ir jos institucijos, vadovaudamosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. 3 d. įtvirtintu principu, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms¹, iš kurio kildinamas ir teisės į gerą administravimą principas, privalo tartis su piliečiais, užtikrinti jiems teisę būti išklaustytiems, palaikyti viešojo ir privataus intereso pusiausvyrą (administracinės teisės socialinio kompromiso funkciją) visose viešojo valdymo (administravimo) srityse. Akivaizdu, kad tradicinės ginčo sprendimo technikos jau nebegali visa apimtimi patenkinti viešosios administracijos poreikio disponuoti priemonėmis, įgalinančiomis užtikrinti paminėtų principų įgyvendinimą viešojo valdymo (administravimo) praktikoje. Tokia situacija atveria plačias galimybes mediacijos, kaip modernios ir lanksčios ginčų sprendimo technikos, taikymui viešojo valdymo (administravimo) srityje.

Antra, mediacijos, kaip administracinių ginčų prevencijos technikos, taikymo viešojo administravimo srityje funkcija išėina už tradiciškai suprantamos alternatyvaus ginčų sprendimo

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

funkcijos ribų ir vaidina gerokai platesnį socialinį teisinį vaidmenį nei vien ginčo išsprendimas. Administracinio ginčo šalių ir jų tarpusavio santykių specifika nulemia itin socialiai jautraus indikatorius – asmens pasitikėjimo valstybe ir jos institucijomis, būklę. Akivaizdu, kad didėjant administracinių teisinių konfliktų skaičiui, ilgėjant jų sprendimo terminams, mažėja asmenų pasitikėjimas valstybe ir jos valdymo sistema, o tai daro labai neigiamą įtaką žmonių gyvenimo kokybei, verslo sąlygoms ir pan. Iš to seka, kad išplėtojus mediaciją, kaip administracinių ginčų prevencijos priemonę, galima pasiekti platesnių tikslų – didinti asmenų pasitikėjimą valstybe bei užtikrinti socialinį stabilumą.

Nors mediacija Lietuvos teisinėje sistemoje yra pakankamai naujas reiškinys, vis dėlto Lietuvos administracinei teisei tai nėra visiškai nežinoma sritis - jau galima kalbėti apie tam tikras mediacijos užuomazgas administraciniame procese. Atkreiptinas dėmesys, kad taikus susitarimas ir mediacija tarp privačių asmenų ir viešojo administravimo subjektų yra skatinama ir Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. Rec(2001)9 „Dėl bylinėjimosi tarp administravimo institucijų ir privačių asmenų alternatyvų“². Tai reiškia, kad Europos lygmeniu skatinamas alternatyvų taikymas ne tik civilinių, bet ir administracinių ginčų sprendimui. Atsižvelgiant į tai, Lietuvos teisės moksle tampa vis aktualesnės diskusijos dėl mediacijos taikymo galimybių administraciniame procese, kadangi ši technika gali pasitarnauti galimų viešojo valdymo (administravimo) problemų sprendimui, panaikinant prielaidas kilti administraciniams ginčams.

Įvertinus paminėtą problematiką, Lietuvoje buvo žengti pirmieji oficialūs žingsniai, siekiant identifikuoti ir įvertinti mediacijos taikymo viešojo valdymo (administravimo) srityje galimybes. LR teisingumo ministras 2013 m. lapkričio 12 d. įsakymu Nr. 1R-263 sudarė darbo grupę, kurios užduotis – suformuluoti koncepcines mediacijos pritaikymo administracinėje teisėje galimybių (poreikių) nuostatas (gaires).³

Atsižvelgiant į išdėstytą darytina išvada, kad Lietuvoje mediacija oficialiai vertinama ir kaip galima administracinių ginčų sprendimo alternatyva, ir kaip potencialiai efektyvus tokių ginčų prevencijos būdas. Tai neginčijamai liudija apie mokslinių šios srities tyrimų poreikį, pasirinktos temos teorinį bei praktinį aktualumą ir mokslinį naujumą.

² Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. Rec(2001)9 on Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties // <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&Site=COE%3E> ; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

³ Darbe autorė remsis darbo grupės medžiaga (neoficialiais komentarais, paaiškinimais, nuomonėmis), kurią pavyko gauti. Atsižvelgiant į tai, kad šiandieną darbo grupės medžiaga nėra jokių pavidalu formalizuota ir oficialiai skelbiama, ši informacija nėra naudojama kaip pagrindinis tyrimo šaltinis. Tačiau, autorės nuomone, paminėta informacija yra svarbi iliustruojant tam tikrą analizuojamos srities problematiką ir formuluojant išvalgas.

Temos mokslinis ištirtumas. Susidomėjimas mediacijos taikymo galimybėmis Lietuvoje pastaraisiais metais gana ženkliai padidėjo. Tai rodo periodiniuose leidiniuose publikuotų mokslinių straipsnių gausa. Tiesa, pažymėtina, kad daugumoje iš jų yra nagrinėjamos mediacijos taikymo galimybės būtent privatinės teisės srityje (civilinėje teisėje). Alternatyvius ginčų sprendimo būdus, taikytinus civilinėje teisėje, nagrinėjo R. Simaitis⁴, N. Kaminskienė⁵, T. Milašius⁶, F. Petrauskas⁷, V. Vėbraitė⁸. Mediacijos stilių lyginamąją analizę atliko ir mediaciją iš psichologinės pusės tyrė J. Sondaitė⁹. R. Taraškevičius¹⁰ publikavo gana išsamų 2002 metais atliktą tyrimą apie mediacijos taikymo galimybes Lietuvos teisės sistemoje.

Tuo tarpu mokslinių publikacijų, kuriose būtų nagrinėjamas mediacijos ir kitų alternatyvių ginčų sprendimo būdų taikymo galimybės bei poreikiai, sprendžiant iš administracinių teisinių santykių kylančius ginčus, galime rasti kur kas mažiau, nors pastaraisiais metais taip pat jaučiamas mokslininkų susidomėjimas šia sritimi. Taikaus administracinių ginčų sprendimo tematika rašė V. Valančius ir R. Norkus¹¹, praktines ir teorines mediacijos taikymo prielaidas administraciniams ginčams spręsti analizavo U. Trumpulis¹², J. Lakis¹³ tyrinėjo socialinės aplinkos įtaką taikiam ginčų sprendimui viešajame sektoriuje. Mediacijos taikymo galimybes, sprendžiant

⁴ Simaitis R.:

1) Teisminis sutaikymas // Teisė. 2004, Nr. 52;

2) Taikos sutartis Lietuvos privatinėje teisėje // Justitia. 2004, Nr. 1 (49).

⁵ Kaminskienė N.:

1) Civilinių ir komercinių ginčų alternatyvus sprendimas // Jurisprudencija. 2005, Nr. 69 (61);

2) Alternatyvus ginčų sprendimas // Jurisprudencija. 2006, Nr. 9 (87);

3) Teisminė mediacija Lietuvoje. *Quo vadis?* // Socialinis darbas. 2010, Nr. 9(1);

4) Privaloma mediacija: galimybės ir iššūkiai // Jurisprudencija. 2013, Nr. 20(2).

⁶ Milašius T. Mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas // Teisė. 2007, Nr. 6.

⁷ Petrauskas F. Alternatyvaus ginčų nagrinėjimo raida, teisinė padėtis ir reglamentavimas // Jurisprudencija. 2011, Nr. 18(2).

⁸ Vėbraitė V. Šalių sutaikymas kaip civilinio proceso tikslas ir jo galimybės Lietuvoje // Teisė. 2008, Nr. 69.

⁹ Sondaitė J. Mediacijos stilių lyginamoji analizė // Socialinis darbas. 2004, Nr. 3 (2).

¹⁰ Taraškevičius R. Could mediation as one of the most important ADR forms exist under today's law in Lithuania? // International Journal of Baltic Law. 2002, No 1.

¹¹ Valančius V., Norkus R. Nacionalinis teismis diskursas dėl administracinio proceso // Jurisprudencija. 2006, Nr. 3(81).

¹² Trumpulis U.:

1) Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje // Jurisprudencija. 2012, Nr. 19 (4);

2) Viešojo intereso kategorija administracinėje teisėje: daktaro dis. soc. Mokslai: teisė (01S). Vilnius. 2011.

¹³ Lakis J.:

1) Konfliktų valdymas viešajame sektoriuje: teisinės ir organizacinės problemos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 33(25);

2) Konfliktiškumas ir taikinimo būdai Lietuvos viešajame sektoriuje – problemos ir gairės // Viešoji politika ir administravimas. 2008, Nr. 26;

3) Taikinamojo tarpininkavimo Lietuvos viešajame sektoriuje būtinybė // Viešoji politika ir administravimas. 2010, Nr. 34.

viešojo administravimo srityje kylančius ginčus, yra nagrinėjusios S. Kavalnė ir I Saudargaitė¹⁴, tokias galimybes taip pat glaustai išdėstė R. Baškevičienė¹⁵. Gana išsamų tyrimą apie taikos sutarčių sudarymą administracinių bylų teisenoje atliko ir jų praktinio taikymo problematiką analizavo Paužaitė-Kulvinskienė J.¹⁶ Praktinį mediacijos taikymą administraciniuose teismuose tyrė A. Skoczylas ir M. Swora¹⁷, A. Drelichowska¹⁸, W. Federczyk¹⁹, Bart Van Reeken²⁰ ir kt.

Probleminė situacija. Teisinė praktika byloja apie tai, kad Lietuvoje mediacijos, kaip modernios bei pažangios ginčo sprendimo technikos, išsivystymo lygmuo net ir privatinės teisės srityje vertintinas kaip ganėtinai kuklus. Vertinant mediacijos instituto padėtį administracinės justicijos srityje tenka pripažinti, kad situacija pasižymi ypač sudėtinga problematika. Nepaisant to, kad Lietuvos pozityviojoje administracinėje teisėje jau įtvirtintos pavienės nuostatos, sudarančios palankią terpę vystyti mediaciją viešojo valdymo (administravimo) srityje, vis dėlto tenka pripažinti, kad nei teisės moksle, nei teisinėje praktikoje neaptiksime kokių nors gilesnių sistemiškai apibendrintų išvalgų, leidžiančių spręsti apie mediacijos pritaikymo įvairiose viešojo valdymo (administravimo) srityse specifiką, ypatumus ir galimybes. Galima teigti, kad mediacija viešojo administravimo srityje žengia pirmuosius žingsnius tiek vertinant per administracinės teisės doktrinos, tiek per administracinės teisinės praktikos lygmenis. Tikėtina, kad tokia situacija suponuoja tiek mediacijos, kaip vieno iš AGS būdų, naujumo, tiek žinių apie šį pažangų institutą stokos, tiek sustabarėjusių administracinės teisės dogmų dominavimo. Ne paslaptis, kad klasikinei administracinei teisei būdingas imperatyvus teisinių santykių reguliavimo metodas, kuris net ir šiuolaikinės Lietuvos administracinės teisės erdvėje neretai yra pervertinamas ar net suabsoliutinamas. Tačiau akivaizdu, kad toks požiūris jau nebeatitinka modernios administracinės teisės realijų, todėl turi būti revizuojamas pripažįstant, kad imperatyvumo elementas daugelyje

¹⁴ Saudargaitė I., Kavalnė S. Mediation in Disputes Between Public Authorities and Private Parties: Comparative Aspects // Jurisprudencija. 2011, Nr. 18 (1).

¹⁵ Baškevičienė R. Formalizuotos ginčo su valstybine institucija taikaus išsprendimo galimybės // Juristas. 2007, Nr. 10 (49).

¹⁶ Paužaitė-Kulvinskienė J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos // Teisė. 2013, Nr. 86.

¹⁷ Skoczylas A., Mariusz Swora M. Administrative Judiciary in Poland in Search for Fairness and Efficiency – an Overview // <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-11Skoczylas-Swora.pdf>.

¹⁸ Drelichowska A. Model mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym // http://arbitraz.laszczuk.pl/adr/216/Model_mediacji_w_postepowaniu_sadowoadministracyjnym.pdf.

¹⁹ Federczyk W. Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi // http://arbitraz.laszczuk.pl/adr/51/Praktyka_stosowania_mediacji_przed_sadami_administracyjnymi.pdf.

²⁰ Bart Van Reeken. Netherlands: Mediation In Dutch Law Draws Closer – Changes In Legal Practice. 2013 // <http://www.mondaq.com/x/268896/court+procedure/Mediation+in+Dutch+law+draws+closer+changes+in+legal+practice>.

administracinių teisinių santykių sričių turi būti derinamas su dispozityvumo logika²¹. Paminėtini ir tam tikri pozityvūs pokyčiai pozityviosios administracinės teisės šaltiniuose – 2013 m. rugpjūčio 1 d. įsigaliojo LR ABTĮ pakeitimai²², oficialiai įteisinę galimybę baigti administracinį ginčą taikos sutartimi. Mūsų nuomone, paminėti aspektai gali būti puiki iliustracija to, kad tiek Lietuvos administracinės teisės doktrinoje, tiek pozityviosios teisės lygmenyje ryškėja tendencijos, palankios mediacijos, kaip inovatyvaus ginčų sprendimo būdo, įtvirtinimui ir vystymui Lietuvos administracinio proceso teisės sistemoje. Vadovaujantis išdėstytu formuluojamos tokios **tiriamąjo darbo problemos**:

1. Lietuvos administracinės teisės moksle nėra pakankamai ištirtos, pagrįstos ir apibendrintos mediacijos, kaip AGS būdo, pritaikymo būtent Lietuvos administracinio proceso teisės sistemoje, poreikiai, galimybės ir kryptys (sritys, ribos).
2. Galiojančioje Lietuvos pozityviojoje administracinėje teisėje nėra aiškiai įtvirtinti mediacijos, kaip AGS, taikymo pagrindai ir principai, aptinkamos tik atskiros užuomazgos specialiose viešojo valdymo (administravimo) srityse, o tai itin apsunkina šio instituto raidos prognozavimą ir vystymosi (plėtros) galimybes.

Tyrimo objektas. Mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo, taikymo galimybės ir ypatumai Lietuvos viešojo administravimo (administracinio proceso) srityje.

Tyrimo tikslas. Išanalizuoti mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo, ypatumus, teisiškai įvertinti jos taikymo galimybes ir kryptis Lietuvoje, sprendžiant ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje (administracinius ginčus).

Tyrimo uždaviniai: Tikslui pasiekti keliami šie uždaviniai:

1. Išanalizuoti mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo, sampratą, esmę ir bendruosius ypatumus, atskleidžiant jų sąsajas su Lietuvos administracinės bei administracinio proceso teisės sistema.
2. Atlikti apibendrintą pasirinktų užsienio valstybių patirties, taikant mediaciją administraciniams ginčams spręsti, analizę, siekiant iliustruoti šio AGS pritaikymo galimybes Lietuvos viešojo administravimo srityje.
3. Nustatyti, įvertinti ir apibendrinti mediacijos, kaip AGS būdo, galimų implikacijų į Lietuvos administracinio proceso teisės sistemą pagrindines kryptis.

²¹ Žr. Plačiau: Kuncevičius G. Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.

²² Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 37, 42, 44, 46, 50, 53, 68, 80, 82, 97, 101 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 52¹ straipsniu įstatymas. Valstybės žinios. 2013, Nr. 62-3060.

Tyrimo hipotezė. Lietuvos teisinės sistemos aplinka yra palanki mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo, pritaikymui viešojo administravimo srityje, tačiau šio instituto vystymui būtinas sisteminis požiūris į bendrąjį ir specialųjį viešojo administravimo teisinį reguliavimą bei atitinkamos teisinio reguliavimo korekcijos.

Tyrimo metodologija. Įvertinus egzistuojantį mediacijos raidos lygmenį Lietuvos administracinio proceso teisės sistemoje ir šiuo metu reikalingų tyrimų rezultatų poreikį, šis magistro baigiamojo darbo tyrimas daugiau orientuotas į teorinį lygmenį. Atsižvelgiant į tai, atliekant tyrimą taikyti metaanalizės, abstrakcijos, sisteminės analizės, lyginamasis (komparatyvinis) bei dokumentų analizės metodai.

Metaanalizės metodas taikytas²³ jau atliktiems moksliniams tyrimams apibendrinti bei įvertinti. Šiuo tikslu analizuoti ir apibendrinti Lietuvos ir užsienio mokslininkų tyrimai mediacijos bendrosios teorijos, psichologijos, privatinės (civilinės) teisės, administracinės ir administracinio proceso teisės srityse. Šių tyrimų rezultatai publikuoti moksliniuose straipsniuose, konferencijų medžiagoje (pranešimuose), monografijose ir vadovėliuose.

Abstrakcijos metodo²⁴ taikymą suponavo pasirinktas tyrimo objektas ir strategija. Esamame mediacijos instituto raidos Lietuvos administracinio proceso teisėje etape, didžiausias poreikis yra išvelgti strateginio lygmens nuostatas bei problemas, determinuojančias mediacijos pritaikymo viešojo administravimo srityje dėsningumus. Siekiant šio tikslo pasirinkta taktika abstrahuotis nuo specifinių smulkių mediacijos taikymo viešojo administravimo srityje problemų (detalių), kurių tyrinėjimas apskintų bendro panoraminio šio reiškinio vaizdo atskleidimą.²⁵

Sisteminės analizės metodas²⁶ sudaro galimybes tyrimo objektą matyti bei vertinti per įvairių sąveikų pjūvius. Pasitelkus šį metodą mediacijos implikacijos į Lietuvos administracinio proceso teisę tirtos kaip nevienalytis reiškinys, apimantis tiek psichologijos, bendrosios teisės teorijos, tiek ir privatinės bei viešosios teisės dimensijas. Taip atskleidžiamas kompleksinis tyrimo objekto pobūdis.

Lyginamasis (komparatyvinis) metodas taikytas siekiant pateikti pozityvius užsienio šalių pavyzdžius, patvirtinančius, kad mediacija sėkmingai gali būti taikoma sprendžiant ne tik

²³ Kardelis K. Socialinių mokslų tyrimo metodologija ir metodai. Šiauliai: Lucilijus, 2007. P. 231.

²⁴ Abstrakcija – atitrūkimas (atsiejimas) pažinimo procese nuo neesminių nagrinėjamo reiškinio dalykų, siekiant susikcentruoti ties pagrindiniais, esminiais jo bruožais, atskleisti jų esmę. (...) Abstrahavimu sukuriama apibendrinti mąstymo produktai (sąvokos, modeliai, teorijos, klasifikacijos, kategorijos, principai ir kt.) Abstrakcijos subjektui padeda išskirti reikšmingus realybės objektų ryšius, santykius ir atsieti juos nuo kitų. Žr. Plačiau: Tidikis, R. Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 370.

²⁵ Autorės nuomone, mediacijos pritaikymo specialiose viešojo administravimo srityse specifinės formulės bei modeliai galėtų būti kitų mokslinių tyrimų objektai, kurie daugiau turėtų būti orientuoti į empirinių tyrimų lygmenį.

²⁶ Tidikis R. Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 378–379.

privatinės, bet ir administracinės teisinės prigimties konfliktus. Šiuo metodu vertinta informacija siekta ne atskleisti detalius mediacijos pritaikymo administracinių ginčų srityje ypatumus, o pagrįsti fundamentalią nuostatą, kad mediacijos taikymas šioje srityje yra įprasta praktika, nekelianti jokių abejonių dėl jos logikos suderinamumo su administracinės teisės reguliavimo metodu. Taikant šį metodą apžvelgta Austrijos, Lenkijos ir Olandijos patirtis taikant mediaciją administracinių ginčų srityje.

Dokumentų analizės metodu²⁷ renkami duomenys, kai dokumentai naudojami kaip pagrindiniai informacijos šaltiniai. Magistro baigiamojo darbo tyrime šis metodas taikytas tiriant dokumentinius šaltinius – pozityviosios teisės aktus (įstatymus, poįstatyminius aktus) bei teismų priimtus aktus, viešojo administravimo institucijų ir kitų įstaigų veiklos ataskaitas, strateginius veiklos planus, siekiant identifikuoti ir apibendrinti šiuose šaltiniuose įtvirtintas mediacijos įtvirtinimo prielaidas (užuomazgas), siekiant atskleisti jų sąsajas su doktrinos nuostatomis.

Magistro baigiamąjį darbą sudaro įvadas, trys skyriai su poskyriais bei išvados su rekomendacijomis. Pirmame skyriuje aptariami pagrindiniai tyrimo rezultatai, atskleidžiantys mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo, suderinamumo su administracinės teisės ir proceso principais, problematiką. Antrame skyriuje pateikiamas mediacijos rūšinių požymių įvertinimas bei užsienio šalių patirties, taikant mediaciją viešojo administravimo srityje, lyginamoji analizė. Trečioje dalyje dėmesys fokusuojamas į jau besiformuojančias mediacijos taikymo viešojo administravimo srityje prielaidas Lietuvoje.

²⁷ Tidikis R. Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 488.

1. MEDIACIJOS VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME TEISINĖS PRIELAIDOS

1.1. Viešojo administravimo sampratos sąsajos su administracine ir administracinio proceso teise - metodologinis mediacijos pritaikymo viešajame administravime orientyras

Viešasis administravimas yra pakankamai nauja mokslinė sritis, susiformavusi tik XIX amžiaus pabaigoje, todėl teisinėje literatūroje, įstatymuose bei kituose teisės aktuose pateikiami viešojo administravimo apibrėžimai pasižymi spalvinga įvairove, kuri savo turiniu yra pakankamai daugiadimensinė. Dėl šios priežasties gan sudėtinga pateikti vienareikšmę viešojo administravimo definiciją.²⁸ „Viešasis administravimas kaip kategorija²⁹ yra labai abstrakti ir įvairi, todėl neretai mokslininkų apibrėžiama gana abstrakčiai, vartojant skirtingus terminus.“³⁰ Atkreiptinas dėmesys, kad būtent dėl viešojo administravimo srities platumo, neįmanoma šios teisinės sąvokos apibrėžti viena bendra definicija,³¹ o „dėl didelio viešojo administravimo kintamumo ir painumo beveik kiekviena administracinė situacija tampa unikaliu įvykiu, nepasiekiamu bet kokiam sisteminiam kategorizavimui.“³² Manytina, kad pateiktos priežastys iš esmės nulėmė, jog kol kas mokslas dar nepateikė universalios, visuotinai priimtinos viešojo administravimo definicijos formuluotės.

Nors literatūroje galima rasti įvairių viešojo administravimo teorijų ir jų klasifikavimų, atkreiptinas dėmesys į teisinėje literatūroje dažnai cituojamo amerikiečių mokslininko Deivido H. Rosenbloomo išskiriamas tris skirtingas viešojo administravimo teorijas. Teoretikas teigia, kad vieni mokslininkai viešąjį administravimą supranta kaip vadybą, kiti pabrėžia politologinę jo prigimtį, o tretį mano, kad tai teisinis procesas. Pagal šias teorijas, mokslininko nuomone, yra tikslinga viešojo administravimo apibrėžimus skirstyti į tris grupes: politinius, vadybinius ir teisinius.³³ Pažymėtina, kad kitų mokslininkų išskiriamos viešojo administravimo apibrėžimų skirstymo teorijos savo esme yra labai panašios į Deivido H. Rosenbloomo siūlomą skirstymą, tiesiog vieni mokslininkai viešąjį administravimą interpretuoja dar plačiau, kiti – kiek siauriau. Kadangi šis magistrinis tyrimas

²⁸ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 118.

²⁹ Dabartiniame lietuvių kalbos žodyne terminas „kategorija“ (gr. *kategoria* – nurodymas, apibrėžimas) yra apibrėžiamas kaip bendriausia loginė sąvoka, išreiškianti pagrindines objektyviosios tikrovės formas ir santykius. Dabartinis lietuvių kalbos žodynas. Vilnius, 2000, P. 290.

Atitinkamai „Lietuvos administracinės teisės“ vadovėlyje *administracinės teisės kategorijos* apibūdinamos kaip svarbiausi ir bendriausi socialinės tikrovės reiškinių egzistavimo aspektai, išreikšti administracinėmis teisinėmis sąvokomis. Žr. plačiau: Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis / vyr. red. A. Dziegoraitis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

³⁰ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 118.

³¹ ten pat.

³² Ten pat, P. 121.

³³ Rosenbloom D. H. Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. New York: Random house, 1986.

nukreiptas į teisinę viešojo administravimo dimensiją, toliau bus orientuojamasi į teises viešojo administravimo sampratos traktuotes.

Sąvoka „viešasis administravimas“ yra sudaryta iš dviejų elementų: „viešasis“ ir „administravimas“. Įvairiuose teisiniuose žodynuose viešojo administravimo sąvoka apibrėžiama skirtingai. Pavyzdžiui, amerikietiška teises žodyne žodis *administravimas* (angl. *administration*) apibrėžiamas kaip valdymas, Vyriausybei bei kitoms valdžios institucijoms priskirtinų pareigų vykdymas.³⁴ Kitas teises žodynas šį terminą apibūdina kaip valdymą, viešosios valdžios tvarkomuosius veiksmus, bei tuos veiksmus atliekančius asmenis.³⁵ Akivaizdu, kad viešasis administravimas labiausiai siejamas su valstybės institucijų ar įstaigų vykdomąja veikla, įgyvendinant joms priskirtinas funkcijas. Tuo tarpu žodis „viešasis“ (angl. *public*) apibūdinamas kaip visiems skirtas ar su visais susijęs, visuomeninis, valstybinis.³⁶ Kitaip tariant, „viešas“, reiškia prieinamą ir skirtą visai visuomenei. Taigi bendriausia prasme viešasis administravimas gali būti suprantamas kaip viešosios valdžios institucijų vykdomieji veiksmai, kuriais siekiama įgyvendinti jiems priskirtas funkcijas, tokiu būdu užtikrinant visuomenės gerovę ir sklandų valstybės aparato darbą.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme viešasis administravimas apibrėžiamas kaip įstatymų ir kitų teises aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teises aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.³⁷ Analogiškas viešojo administravimo kategorijos apibrėžimas pateikiamas ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo³⁸ (toliau tekste – ABTĮ) 2 straipsnio 1 dalyje.

Įstatyminiu lygmeniu viešojo administravimo turinį apibūdina Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau tekste – VAI) 5 straipsnis, kuriame išvardintos pagrindinės viešojo administravimo subjektų veiklos sritys³⁹:

- a) administracinis reglamentavimas;

³⁴ Garner B. A.. Black's Law Dictionary. Eighth Edition. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 2004. P. 1264.

³⁵ English-Lithuanian Law Dictionary. Vilnius: Alma Littera, 1998. P. 23.

³⁶ Ten pat, P. 378.

³⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

³⁸ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308.

³⁹ Andruškevičius A. Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008. P. 26.

- b) įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė (pavaldžių subjektų kontrolė, nepavaldžių subjektų priežiūra);
- c) administracinių paslaugų teikimas;
- d) viešųjų paslaugų teikimo administravimas;
- e) viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.

Pirmoji sritis apibūdina tokią viešojo administravimo subjektų veiklą, kurios metu, priimdami įvairius nutarimus, sprendimus, reglamentus, taisykles, t.y. norminius administracinius aktus, viešojo administravimo subjektai įgyvendina įstatymus. Kitaip tariant, administracinis reglamentavimas reiškia poįstatyminių aktų leidybą, skirtą įstatymams įgyvendinti.⁴⁰

Antroji sritis apibūdina veiklą, kurios metu viešojo administravimo subjektai tikrina jiems pavaldžių institucijų ir pareigūnų veiksmus, stebi kaip jie įgyvendina įvairius pavedimus ir sprendimus. Šiuo atveju tarp institucijų susiklosto subordinaciniai santykiai, todėl institucijos yra atitinkamai viena kitai pavaldžios. Tuo tarpu kiti viešojo administravimo subjektai vykdo nepavaldžių subjektų priežiūrą, tarp kurių nesusiklosto pavaldumo santykiai.

Trečioji sritis apima tokius viešojo administravimo subjektų veiksmus, kurių metu asmenims yra išduodami leidimai ar licencijos, dokumentai, patvirtinantys juridinius faktus, teikiama nustatyta informacija arba vykdoma administracinė procedūra.

Ketvirtoji sritis, tai tokia viešojo administravimo subjektų veikla, kurios metu nustatomos viešųjų paslaugų teikimo taisyklės ir režimas bei tų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė. Kitaip sakant, „administruoti reiškia nustatyti taisykles, įkainius, terminus, tvarką, kaip teikti vieną ar kitą paslaugą.“⁴¹

Penktoji sritis apibūdina tokią viešojo administravimo subjektų veiklą, „kuria nustatyta tvarka užtikrinamas sklandus viešojo administravimo institucijos funkcionavimas arba paslaugų teikimas, valdomas institucijos personalas ir biudžetas.“⁴² Tai veikla nukreipta į viešojo administravimo subjekto savarankiško funkcionavimo užtikrinimą, kas sudaro prielaidas šiam subjektui vykdyti viešąjį administravimą.

Taigi apžvelgus viešojo administravimo sritis, darytina išvada, kad viešojo administravimo subjektai veikia gana plačioje sferoje ir jų veikla turi neabejotiną įtaką bendram valstybės bei savivaldybių funkcionavimui. Nuo viešojo administravimo subjektų veiklos kokybės

⁴⁰ Deviatnikovaitė I. Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys. Vilnius: Justitia, 2009. P. 21.

⁴¹ Ten pat, P. 34.

⁴² Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis / vyr. red. A. Dziegoraitis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 231.

priklauso, kaip sklandžiai ir operatyviai bus įgyvendinamos asmenų atitinkamos subjektinės teisės arba apginamos pažeistos teisės ir įstatymų saugomi interesai.

Minėjome, kad priešingai nei įstatymų lygmenyje, teisinėje literatūroje vis dėlto nesurasime vieningo viešojo administravimo, kaip administracinės teisės kategorijos apibrėžimo, todėl įvairūs mokslininkai šią kategoriją apibrėžia skirtingai, vartodami skirtingas sąvokas ir išryškindami skirtingus elementus, jų manymu, svarbiausius informatyviam šios sąvokos apibrėžimui. Pateiksime keletą šią problematiką iliustruojančių pavyzdžių. Štai, pavyzdžiui, amerikiečių mokslininkai Robert B. Denhardt ir Janet V. Denhardt teigia, kad šiandien viešasis administravimas labiausiai siejamas su viešųjų programų įgyvendinimu, suprantamas kaip tam tikromis formomis ir pavidalu pasireiškiantis valdymo funkcijų įgyvendinimas.⁴³ Prof. dr. A. Bakaveckas viešąjį administravimą aiškina kaip procesą, kaip funkcinę veiklą valdyme, kaip valdymo sprendimų parengimo ir vykdymo metodų bei priemonių, kuriomis sprendžiami valstybės ir jos įvairių lygių struktūrų uždaviniai, tiesioginį įgyvendinimą, sistemingą ir specializuotą valdymo institucijų poveikį pavaldžioms institucijoms ir kitiems valdymo objektams.⁴⁴ Prof. E. Jasaičio teigimu, viešasis administravimas tradiciškai suprantamas „kaip valstybės tarnybos veikla, tiesiogiai susijusi su viešųjų programų ir projektų valdymu, su viešosios politikos formulavimu, įvairių lygių administratorių rengimu.“⁴⁵ A. Andruškevičiaus ir L. Paškevičienės teigimu, viešasis administravimas visų pirma yra veikla, viešojo administravimo subjektams atliekant Lietuvos Respublikos įstatymais ir kitais teisės aktais pavestas viešojo valdymo funkcijas.⁴⁶ O štai doc. dr. I. Deviatnikovaitė administravimą aiškina per lotynišką šio žodžio reikšmę, reiškiančią *valdymą* ir akcentuoja, kad „šiuolaikinėje visuomenėje žodis „valdymas“ turi reikšti priemonių viešajam interesui tenkinti kompleksą.“⁴⁷

Apibendrinant pateiktų pozicijų įvairovę akivaizdu, kad pagrindinis elementas, siejantis visas skirtingų autorių pateikiamas sampratų įvairoves fokusuojamas į tai, kad mokslininkai viešąjį administravimą aiškina kaip vienokia ar kitokia forma pasireiškiantį procesą, veiklą, viešojo administravimo subjektams priskirtų funkcijų įgyvendinimą viešojo administravimo srityse. Iš to seka, kad pačia bendriausia prasme viešasis administravimas visų pirma turėtų būti siejamas būtent su viešojo administravimo subjektų įgyvendinama vykdomąja veikla, o kitame kontekste,

⁴³ Denhardt Robert B., Denhardt Janet V. Public administration: An action orientation. Belmont: Thomson Higher Education, 2006. P. 7.

⁴⁴ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 128.

⁴⁵ Viešasis administravimas. /red. doc.dr. A. Raipa. Kaunas: Technologija, 2003. P. 6.

⁴⁶ Andruškevičius A., Paškevičienė L. Viešojo administravimo teisiniai pagrindai. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011. P. 21.

⁴⁷ Deviatnikovaitė I. Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys. Vilnius: Justitia, 2009. P. 13.

priklausomai nuo pasirinktos problematikos specifikos, galimos ir kitos viešojo administravimo, kaip administracinės teisės kategorijos, sąvokos interpretacijos. Todėl pritartina A. Bakaveckui, teigiančiam, kad viešasis administravimas nuo kitų valstybinės veiklos rūšių skiriasi savo specifiniu turiniu, kuris pasireiškia tiesioginiu įstatymų, reguliuojančių santykius įvairiose srityse ir šakose, vykdymu, todėl vienas iš svarbiausių viešojo administravimo požymių ir yra tas, kad jis siejamas būtent su vykdomojo pobūdžio veikla.⁴⁸ Taigi, atsižvelgiant į viešojo administravimo sąvokos turinio specifiką galime daryti išvadą, kad jis glaudžiai siejasi su administracine teise, kuri taip pat reguliuoja visuomeninius santykius, atsirandančius įgyvendinant vykdomąją valdžią bei „reguliuoja plačias valstybinio ir visuomeninio gyvenimo sritis.“⁴⁹ Kitaip tariant, „administracinė teisė reguliuoja vykdomosios valdžios organizavimą ir veikimą.“⁵⁰

VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS	ADMINISTRACINĖ TEISĖ
Apima svarbiausius viešojo gyvenimo aspektus	Reguliuoja plačią valstybinio ir visuomeninio gyvenimo sritį
Susijęs su vykdomąja veikla ir jos įgyvendinimu	Susijusi su vykdomąja valdžia ir jos įgyvendinimu
Subjektai turi veikti pagal jiems priskirtą kompetenciją	Nustato viešojo administravimo subjektų kompetenciją, organizacinę struktūrą, veiklos formas ir metodus
Subjektai - vykdomąją tvarkomąją veiklą įgyvendinančios institucijos	Subjektai - vykdomąją veiklą įgyvendinančios institucijos
Atliekamos administracinės procedūros, nagrinėjant asmenų prašymus, laikomos administracinės teisės sudėtine dalimi	Proceso normos reglamentuoja viešojo administravimo srityje kilusių ginčų procesą

1 pav. Viešojo administravimo ir administracinės teisės požymių panašumai

Kaip matyti iš pateiktos lentelės, administracinės teisės požymius lyginant su viešojo administravimo požymiais, akivaizdu, kad viešasis administravimas patenka į administracinės teisės reguliavimo sritį. Anot A. Bakavecko, administracinių teisinių santykių subjektai taip pat yra viešojo administravimo institucijos ir įstaigos, administracinė teisė taip pat nustato viešojo administravimo subjektų veiklos ribas, įtvirtina valstybės tarnautojų teisinį statusą, apibrėžia viešojo administravimo

⁴⁸ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 124.

⁴⁹ A. Bakaveckas. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos // Jurisprudencija. 2001, Nr. 21(13). P. 134.

⁵⁰ Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis / red. A. Dziegoraitis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 34.

subjektų kontrolės formas, reguliuoja santykius, atsirandančius viešojo administravimo įgyvendinimo procese, apibrėžia viešojo administravimo principus ir funkcijas.⁵¹ Todėl, atsižvelgiant į šiuos administracinės teisės požymius, daroma pagrįsta išvada, kad viešasis administravimas yra pagrindinė administracinės teisės reguliavimo objekto sudedamoji dalis.

Atkreiptinas dėmesys, kad analizuojant mediacijos pritaikymo viešajame administravime problematiką nepakanka atskleisti pastarosios kategorijos sąsajas su materialine administracine teise. Ne mažiau aktualus tampa viešojo administravimo ir administracinio proceso teisės santykio klausimas. Kaip pastebi S. Šedbaras, bet koks procesas, kurį daugiau ar mažiau reglamentuoja teisės normos, vadinamas teisiniu procesu. Atitinkamai bet koks teisinis procesas suprantamas kaip tam tikra kompetentingo subjekto veiklos teisinė forma, kuria išnagrinėjamas ir išsprendžiamas konkretus teisinis klausimas.⁵²

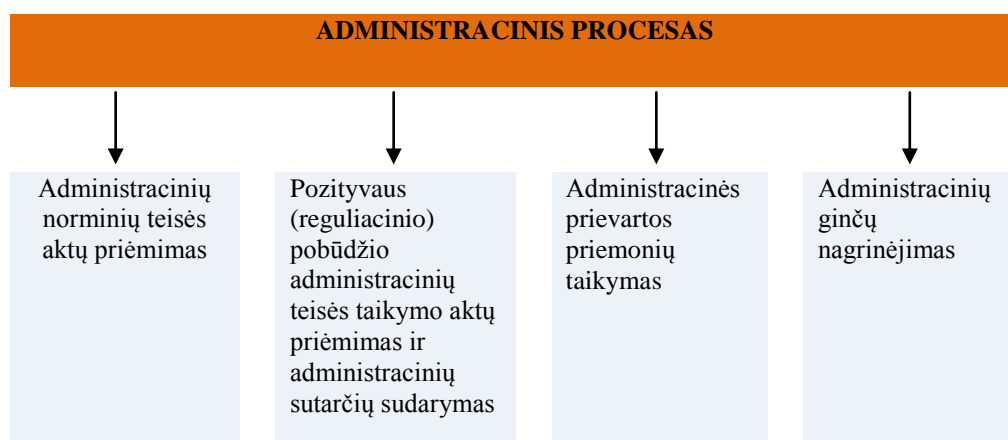
Itin svarbu pažymėti, kad teisės moksle visuotinai priimta dualistinė teisinio proceso sampratos traktuotė: atitinkamai plačioji ir siauroji sampratos⁵³. Kalbant apie mediacijos pritaikymo galimybes būtent administracinio proceso sampratos traktuotės pasirinkimas, manytume, yra itin svarbus veiksnys, leidžiantis spręsti apie administracinio proceso ir mediacijos galimo santykio ribas. Neanalizuodami giliau abiejų sampratų skirtumų pastebėsime, kad siauroji administracinio proceso samprata siejama su negatyviuoju teisės taikymu ir ginčo procesu. Pagal šios traktuotės logiką, kol nėra teisinio ginčo, tol nėra ir pagrindo kalbėti apie administracinį procesą. Tačiau mūsų manymu, nagrinėjamos problematikos plotmėje būtent plačioji administracinio proceso sampratos traktuotė sudaro būtinas prielaidas daryti įžvalgas apie mediacijos pritaikymo viešajame administravime galimybes. Šiame problemos analizės etape norėtume padaryti trumpą rakursą į proceso sampratos vaidmenį privatinėje ir viešojoje teisėje. Pravartu pastebėti, kad teisinio proceso sampratų reikšmė civilinėje ir administracinėje teisėje vaidina kiek kitokį vaidmenį, kuris yra nulemtas ne tik teisinių tradicijų, tačiau ir galiojančios pozityviosios teisės būklės. Turime omenyje tai, kad civilinio proceso teisėje vyrauja būtent siauroji proceso samprata, siejama tik su ginčo išsprendimo procesu. Ir tai neturėtų kelti nuostabos, kadangi ši pozicija grindžiama pozityviosios teisės nuostatomis – civilinio proceso kodeksu ir jo reguliavimo dalyku. Tačiau, vertinant administracinio proceso kontekste, būtina akcentuoti, kad situacija yra kiek kitokia. Lietuvoje nei administracinė, nei administracinio proceso teisė nėra kodifikuotos, todėl jos neturi tokios aiškios

⁵¹ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 126.

⁵² Šedbaras. S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 47.

⁵³ Žr. plačiau: ten pat.

sistemos, kaip civilinė ir civilinio proceso teisė. Taigi čia atsiveria platesnės galimybės doktrininėms interpretacijoms. Pastebėtina, kad nors Lietuvoje taip pat egzistuoja siaurosios administracinio proceso sampratos šalininkų⁵⁴, vis dėlto gan svarus indėlis padarytas ir priešingos pozicijos naudai. Autorės nuomone, kad S. Šedbaras 2005 metais savo daktaro disertacijoje įrodė ir apgynė teisinę poziciją, kad Lietuvoje turi būti pripažįstama plačioji administracinio proceso sampratos traktuotė⁵⁵ bei pateikė aiškia ir logišką administracinio proceso struktūros vaizdą. Pritardami šio mokslininko pozicijai dėl administracinio proceso sampratos ir struktūros drįstume teigti, kad joje aiškiai galima išvelgti svarbiausias Lietuvos administracinio proceso ir viešojo administravimo sąsajas, kurios sudaro metodologinį pagrindą kalbėti ir apie mediacijos pritaikymo sritis Lietuvos viešajame administravime.



2 pav. Administracinio proceso rūšys⁵⁶

Kaip matome, pateiktoje schemeje atspindėti administracinio proceso struktūros elementai, kurie apima ne tik veiklas, patenkančias į analizuotą įstatyminę viešojo administravimo sampratą, tačiau apima ir administracinių ginčų nagrinėjimo procesą (ikiteisminį ir teisminį), vadinamąją administracinę justiciją. Manytume, kad šiame analizės etape reikalingi tam tikri akcentai. Visuotinai pripažįstamas teisminės mediacijos institutas suponuoja klausimą, ar jis kaip nors siejasi su viešojo administravimo sritimi, ypač turint omenyje tai, kad viešasis administravimas tapatinamas

⁵⁴ Paužaitė-Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Monografija. Vilnius: Justitia, 2005.

⁵⁵ Šedbaras. S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

⁵⁶ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 171.

su vykdomosios valdžios veikla, o teisminės valdžios funkcija yra teisingumo vykdymas? Manytume, kad atsakymas turi būti teigiamas ir jo pagrindimui teikiame tokius argumentus:

Pirma, analogiškai administracinio proceso sampratų dichotomijai, moksle taip pat pripažįstamos viešojo administravimo plačioji ir siauroji sampratos. Viešasis administravimas plačiąja prasme suprantamas kaip „visa valstybės reguliuojanti (atstovaujamosios valdžios institucijų, prokuratūros, teismų ir kitų institucijų) veikla.“⁵⁷ Kitaip tariant, Lietuvos Respublikos Konstitucijos⁵⁸ 5 straipsnio prasme viešasis administravimas plačiąja prasme apima tiek įstatymų leidžiamosios, tiek vykdomosios, tiek teisminės valdžios institucijų veiklą. Tokiam plečiamajam viešojo administravimo sąvokos aiškinimui pritartina, kadangi tiek viešojo administravimo subjektai, tiek specialūs subjektai (pvz., Mokestinių ginčų komisija, Vyriausioji administracinių ginčų komisija ir kt.), nagrinėdami administracinius ginčus įgyvendina teisingumo vykdymo funkciją, stengdamiesi išspręsti kilusius administracinius ginčus ir apginti pažeistas teises. O teisminės valdžios institucijos, kurios tikrina viešojo administravimo subjektų veiksmų ar neveikimo bei administracinių aktų teisėtumą teisminėmis priemonėmis, tokiu būdu įgyvendina išorinę viešojo administravimo subjektų kontrolę, kas yra laikoma administracinio proceso dalimi (rūšimi).⁵⁹ Taigi plačiuoju požiūriu viešasis administravimas suvokiamas kaip „visų valstybės institucijų veikla, kurios daro organizacinį poveikį visuomeniniams santykiams.“⁶⁰ Tuo tarpu viešasis administravimas siauroju požiūriu suprantamas kaip „vykdomosios valdžios, kitų vykdomąją tvarkomąją veiklą įgyvendinančių institucijų, veikla.“⁶¹ Tai reiškia, kad viešąjį administravimą įgyvendina ne tik vykdomąsias tvarkomąsias funkcijas atliekančios valstybinės institucijos, bet taip pat savivaldybių institucijos ir įstaigos, kurios yra įgaliotos atlikti viešąjį administravimą.

Antra, pateikta administracinio proceso struktūros schema ir galiojanti Lietuvos pozityvioji teisė patvirtina akivaizdžias viešojo administravimo ir administracinės justicijos sąveikas. Štai ABTĮ 1 str. 1 d. įtvirtinta šio įstatymo paskirtis – nustato administracinių bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo tvarką. Administracinių teisinių santykių definicija pateikta 2 str. – tai visuomeniniai santykiai, atsirandantys įgyvendinant **viešąjį administravimą**. Galiausiai 3 str. 1 d. teigiama, kad administracinis teismas sprendžia ginčus dėl teisės **viešojo administravimo srityje**. Taigi kaip matome, administracinių bylų teisena (administracinė justicija),

⁵⁷ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 110.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

⁵⁹ Šedbaras. S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 132.

⁶⁰ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 110.

⁶¹ ten pat.

kaip administracinio proceso sudedamoji dalis, yra ne kas kita, kaip viešojo administravimo, kaip teisinio proceso, savotiškas tęsinys. Iš to darytina išvada, kad ir mediacijos pritaikymas viešajame administravime turi būti fokusuojamas tiek į viešąjį administravimą siaurąja prasme, tiek į jo tąsą administracinės justicijos dimensijoje – ikiteisminiame ir teisminiame administracinių ginčų nagrinėjimo procese.

Apibendrinant išdėstytą teigtina, kad itin plati viešojo administravimo veiklos apimtis nulemia, jog ne tik sudėtinga, tačiau galbūt net ir netikslinga ieškoti vienos universalios definicijos viešajam administravimui apibūdinti. Mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo pritaikymo kontekste viešąjį administravimą vertinant kaip teisinį (administracinį procesą), darytinos tokios išvados:

1. Viešasis administravimas teisine prasme suprantamas kaip viešojo administravimo subjektų įgyvendinama vykdomoji ar bet kokia kita veikla, kuria siekiama įgyvendinti vykdomosios valdžios institucijoms priskirtinas funkcijas, užtikrinant sklandų valstybės aparato funkcionavimą, tinkamą asmenų subjektinių teisių įgyvendinimą ir viešojo intereso užtikrinimą. Tik pripažįstant viešojo administravimo, o kartu ir administracinio proceso „plečiamųjų“ sampratų pagrįstumą, galima suformuoti metodologiškai pagrįstą instrumentarijų, leisiantį atskleisti mediacijos pritaikymo šioje srityje potencialą.
2. Akcentuotina, kad toks požiūris į viešojo administravimo ir administracinio proceso sąsajas sudaro būtinas teises prielaidas identifikuoti ir teisiškai įvertinti viešojo administravimo sritis, kuriose gali būti pažangiai ir rezultatyviai pritaikoma mediacija, kaip alternatyvus konfliktų sprendimo būdas.

1.2. Mediacijos samprata, požymiai ir jų ypatumai viešojo administravimo kontekste

Mediacija yra tarptautinis terminas, kildinamas iš anglų kalbos žodžio *mediation*, kuris savo ruožtu kilo iš lotynų kalbos žodžio *medius*, reiškiančio neutralus arba *mediare*, reiškiančio būti viduryje.⁶² Atitinkamai asmuo, kuris veda mediacijos procesą, vadinamas mediatoriumi arba tarpininku. Kaip pažymima „Mediacijos“ vadovėlyje⁶³ sąvoka „tarpininkas“ yra lietuvių kilmės atitinkamo žodžiui „mediacija“⁶⁴.

⁶² Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 5.

⁶³ ten pat.

⁶⁴ Atsižvelgiant į tai, kad tiriamoji problematika apima ne tik Lietuvos, bet ir užsienio valstybių praktiką, siekiant nuoseklumo darbe vartojamas tarptautinis tarpininkavimo atitinkamo – mediacija.

Mediacija dažniausiai apibrėžiama kaip alternatyvus teismui, savanoriškas, lankstus ir konfidencialus ginčų sprendimo būdas, kai ginčo šalims priimtinas neutralus asmuo (ar asmenys), neturintis įgaliojimų priimti privalomą šalims sprendimą, aktyviai siekia pagelbėti šalims pačioms surasti abiem priimtina ginčijamų klausimų sprendimą.⁶⁵ Remiantis šiuo klasikiniu mediacijos apibrėžimu, toliau bus išskiriami pagrindiniai mediacijos požymiai vertinant juos per viešojo administravimo prizmę.

Pirmiausia mediacija yra laikoma *alternatyva teismui ginčo nagrinėjimui*. Tai reiškia, kad pasirinkusios ginčą spręsti mediacijos būdu, šalys turi galimybę išvengti varginančio, ilgai trunkančio ir brangiai kainuojančio teismo proceso, rungimosi prieš teismą, stengiantis įrodyti savo teisumą arba priešingos šalies neteisumą, ir savo santykius sureguliuoti priimant taikų susitarimą dėl ginčo dalyko. Ilgą laiką teismas buvo laikomas vienintele institucija, galinčia išspręsti ginčą, todėl žmonės, ypač Jungtinėse Amerikos Valstijose (toliau tekste – JAV), turėjo besaikį pomėgį bylinėtis teisme.⁶⁶ Toks pomėgis bylinėtis lėmė civilinės justicijos krizės JAV proveržį, kai teismai nebepajėgė susitvarkyti su darbo krūviu ir teisingumo vykdymas tapo ilgai trunkančiu ir pernelyg brangiu procesu. Civilinės justicijos krizė JAV paskatino ieškoti alternatyvų teismui procesui. Taip buvo žengtas didžiulis žingsnis alternatyviems ginčų sprendimo būdams plėtoti, o taip pat ir mediacijos plėtrai, ir dabar akivaizdu, kad teismas tikrai nėra vienintelė institucija, galinti išspręsti konfliktą.

Negana to, ypatingai atkreiptinas dėmesys, kad ginčo šalims nusprendus konfliktą spręsti mediacijos būdu, jos išsaugo galimybę vėliau kreiptis į teismą dėl to paties ginčo dalyko, jeigu mediacijos būdu konflikto išspręsti nepavyko. A. Abramavičius atkreipia dėmesį, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, „aiškindamas Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą asmens teisę kreiptis į teismą, yra pažymėjęs, kad ši teisė reiškia, jog Lietuvoje, kaip teisinėje valstybėje, kiekvienam turi būti užtikrinta galimybė savo teises ginti teisme tiek nuo kitų asmenų, tiek nuo neteisėtų valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmų“⁶⁷, o „įstatymų leidėjas turi pareigą įstatymu nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad visus ginčus dėl asmenų teisių ir laisvių, taip pat įgytų teisių pažeidimo būtų galima spręsti teisme.“⁶⁸ Be to, Konstitucinis Teismas taip pat yra ne kartą konstatavęs, kad „teisės aktais gali būti nustatoma ir ikiteisminė ginčų sprendimo tvarka, tačiau negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigta asmens, manančio, kad jo

⁶⁵ T. Milašius. Mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas // Teisė. 2007. Nr. 63. P. 52.

⁶⁶ Kaminskienė N. Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas. Vilnius: VĮ Registrų centras. 2011. P. 52.

⁶⁷ A. Abramavičius. Teisė į teisminę gynybą Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje // Jurisprudencija. 2009. Nr. 3(117). P. 23.

⁶⁸ ten pat.

teisės ar laisvės pažeistos, teisė ginti savo teises ar laisves teisme.⁶⁹ Kitaip tariant, ginčo šalims nepavykus išspręsti konflikto mediacijos būdu, joms lieka procesinio pobūdžio garantija⁷⁰ - „saugiklis“, toliau mėginti ginčą spręsti teisme.

Vienas kertinių mediacijos požymių yra tas, kad *mediacijos procesas negali vykti be mediatoriaus*. Šis požymis leidžia atskirti mediaciją nuo kitų panašių alternatyvų konfliktams spręsti, pavyzdžiui, derybų, kurios savo esme yra panašiausios į ją. Ne veltui mediacija mokslinėje literatūroje dar yra įvardijama kaip „patobulinta derybų forma“⁷¹, kai derybos tarp šalių vyksta padedant trečiajam šaliai⁷². Priešingai nei derybose, mediacijos procesui tam tikra prasme vadovauja mediatorius, kuris stengiasi išlaikyti jo struktūrinį nuoseklumą ir sklandumą, valdyti šalių emocijas, patikslinti, nukreipti, išryškinti ir išgryninti svarbiausius ginčo akcentus, ką paprastai sunku pačioms šalims užtikrinti derybose.

Administraciniai ginčai yra specifiniai, kylantys reguliuojant plačią visuomeninių ir valstybinių santykių sritį, todėl dažnai yra sudėtingi ir painūs. Mediatoriaus dalyvavimas sprendžiant tokio pobūdžio ginčus, manytina, palengvintų socialinio kompromiso ieškojimą, privačių ir viešųjų interesų derinimą. Taigi koks turėtų būti mediatoriaus vaidmuo, sprendžiant administracinius ginčus?

Sprendžiant privačių asmenų konfliktus, mediatoriaus tikslas yra padėti ginčo šalims rasti jas abi tenkinantį ginčo sprendimą, skatinti šalis pačioms atrasti būdą susitarti ir išsaugoti tarpusavio santykius. Kitaip tariant, mediatorius tokiais atvejais yra skatintojas, pagalbininkas, nukreipiantis ginčo šalis taikaus susitarimo link, tačiau nevertinantis ir nesiūlantis šalims, kaip, jo nuomone, ginčas turėtų būti išspręstas. Tuo tarpu administraciniuose ginčiuose, manytume, mediatoriaus pozicija turėtų būti kitokia. Administracinio ginčo šalys, nusprendusios pasinaudoti neteismine ginčo sprendimo procedūra, paprastai siekia gauti nepriklausomo eksperto kilusio ginčo įvertinimą, netgi tam tikrus spėjimus, kokius vienu ar kitu atveju sprendimus, tikėtina, priimtų teismas, jeigu ginčas būtų nagrinėjamas teisme. Prisimintina, kad administraciniai santykiai yra saistomi viešojo intereso ir bet koks ginčo išsprendimas vienaip ar kitaip yra susijęs su visuomene, be to beveik kiekvienas administracinio ginčo aspektas yra reguliuojamas pozityviosios teisės normų, todėl sprendžiant administracinius ginčus svarbu ieškoti viešąjį interesą atitinkančių kompromisų.

⁶⁹ A. Abramavičius. Teisė į teisminę gynybą Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje // Jurisprudencija. 2009. Nr. 3(117). P. 23.

⁷⁰ Ten pat, P. 22.

⁷¹ Stitt A. J. Mediation: a practical guide. Great Britain: Cavendish Publishing Limited. 2004. P. 1.

⁷² Goldberg S. B., Sander F. E. A., Rogers N.H. Dispute Resolution: Negotiations, Mediation and Other Processes. London: Little, Brown and Company. 1992. P. 103.

Atsižvelgiant į tai, mediatorius turėtų turėti kompetenciją ne tik įvertinti ginčo šalių privalumus ar trūkumus, bet ir gebėti pateikti ginčo šalims ginčo sprendimo variantus, suteikti viešąjį interesą atitinkančias rekomendacijas, kaip administracinis ginčas galėtų būti sprendžiamas. Taigi priešingai nei civiliniuose ginčiuose, sprendžiant administracinius ginčus mediatorius turėtų būti vertintojas, galintis daryti tiesioginę įtaką ginčo sprendimui.⁷³ Priešingu atveju, jei mediatorius būtų tik skatintojas, manytume, kad mediacijos procesas būtų apsunkintas arba apskritai nesėkmingas.

Mediacijai administraciniame procese būdingas *ginčo šalių pliuralizmas*. Kadangi administracinė teisė reguliuoja plačią visuomeninių ir valstybinių santykių sritį, atitinkamai administracinio ginčo sprendimu vienaip ar kitaip yra suinteresuota visa visuomenė. Tuo tarpu susitarimas civiliniame ginče daro įtaką tik to ginčo šalių interesams.

Mediacija – *savanoriškas* procesas. Savanoriškumas pasireiškia tuo, kad šalys pačios apsisprendžia, ar norėtų savo nesutarimus spręsti mediacijos būdu, ar ne. Jei apsisprendimas teigiamas, mediacijos eigoje šalys gali laisvai derėtis viena su kita, siūlyti savo sąlygas, kontroliuoti patį procesą ir jo kryptį, kol galiausiai pasiekiamas susitarimas, atitinkantis abiejų konflikto šalių interesus. Be to, vienas iš savanoriškumo aspektų yra tas, kad ginčo šalis bet kada gali nutraukti mediacijos procesą ir be jokių teisinių pasekmių atsisakyti taikiai susitarti. Tokiu atveju lieka tik vienas padarinys – konfliktas lieka neišspręstas. Šiuo požiūriu savanoriškumas ir toks mediacijos proceso lankstumas kai kuriose situacijose gali įgauti ir neigiamą atspalvį.

Žvelgiant iš administracinių ginčų perspektyvos, akivaizdu, kad administracinio ginčo šalių padėtis nėra lygiateisė dėl viešojo administravimo subjektams suteiktų valdingų įgaliojimų asmenų atžvilgiu. Paprastai manoma, kad viešojo administravimo subjektų atstovai net ir teisminiame ginče, kurio metu šalys turi lygias procesines teises, yra pranašesni dėl turimo statuso, todėl jie turi daugiau įtakos galutiniam sprendimui ar susitarimui pasiekti. Nepaisant to, kad toks požiūris neabejotinai vertintinas kaip klaidingas, išlieka nemaža tikimybė, kad ir mediacijos proceso metu, ginčiuose su viešojo administravimo subjektais, šalys gali piktnaudžiauti mediacijos proceso savanoriškumu būtent tuo aspektu, kad bet kada šį procesą gali nutraukti, siekdamos pademonstruoti savo dominavimą kitos šalies atžvilgiu. Tokiu atveju gali kilti grėsmė, kad mediacijai dar neįsibėgėjus, procesas vėlgi bus pasmerktas nesėkmei. Be jokios abejonės tai žmogiškasis faktorius, tačiau jis turi didelę įtaką formuojant socialiniu dialogu pagrįstą teisinę kultūrą visuomenėje.

Taigi gali kilti klausimas, kas vis dėlto suponuoja ginčo šalių nenorą taikiai susitarti ir tarpusavio nesusikalbėjimą? Toks konflikto sprendimo vengimas ir bėgimas nuo konstruktyvaus jo

⁷³ Sondaitė J. Mediacijos stilių lyginamoji analizė // Socialinis darbas. 2004, Nr. 3 (2).

išsprendimo gali būti sąlygojamas kelių stereotipinių nuostatų, kurias išskiria Lietuvos sociologas J. Lakis. Pasak mokslininko, visuomenėje vyrauja stereotipinė nuostata, kad „atsidūrus sudėtingoje gyvenimiškoje situacijoje geriau pasitraukti arba pasiduoti aukojant savo interesus, tikėjimą, sumanymus (ypač jei kitas stipresnis, viršesnis, turtingesnis), nes gali būti blogiau (neteksiu turto, darbo, būsiu sukompromituotas).“⁷⁴ Kitas stereotipas – kilus ginčui, skubama oponentą apskūsti aukštesnei institucijai: viršininkui, valdiškai įstaigai ar net, pavyzdžiui, žiniasklaidai, kad kiti, o ne pačios ginčo šalys, konstatuotų kaltąją ar nekaltąją šalį. Deja, tokia „savo problemų nusikratymo „strategija“ atitolina ginčo sprendimą ir dažniausiai baigiasi visų suinteresuotųjų šalių pralaimėjimu.“⁷⁵ Neadekvati reakcija į konfliktą bei konflikto baimė taip pat išskiriami kaip stereotipai, trukdantys kurti palankią konfliktams spręsti aplinką. „Kaip rodo Pilietinės visuomenės instituto tyrimai, apie 60 proc. žmonių susilaiko aktyviai kelti problemas, dalyvauti pilietinėje veikloje bijodami, kad su jais susidoros, kad jie bus puolami bei šmeižiami.“⁷⁶ Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, kad vengimas taikiai susitarti ar nenoras ieškoti alternatyvių sprendimų, kurie tenkintų abiejų ginčo šalių interesus, yra sąlygojamas įsisenėjusių nuostatų, todėl neretai taikaus susitarimo nesėkmę lemia būtent ambicijų kova ir savo pranašumo demonstravimas, kai realus ginčo objektas lieka nuošalyje. Siekiant, kad savanoriškumas mediacijoje, sprendžiant administracinius ginčus, neįgautų neigiamo atspalvio, skatintinas visuomenės švietimas, įvairių priemonių, formuojančių socialinio dialogo kultūrą, taikymas.

Dar vienas mediacijos požymis – *ginčo šalių procedūrinė lygybė*⁷⁷. Tai reiškia, kad mediatoriaus pareiga, mediacijos proceso metu ir jam pasibaigus, užtikrinti, kad nei vienai ginčo šalių nebūtų suteikiamas pranašumas kitos šalies atžvilgiu. Mediacijos procese šalys turi suvokti, kad yra lygiavertės ir procese dalyvauja ne kaip priešininkės ar konkurentės, bet lygiomis teisėmis, pačioms savanoriškai nusprendus pasinaudoti mediacijos pagalba konfliktui išspręsti. Dėl šios priežasties, priešingai nei teismo procese vyraujanti rungimosi, varžymosi aplinka, mediacijoje siekiama, kad ginčo šalys jaustųsi lygios ir koncentruotųsi tik ties konstruktyviu konflikto sprendimu.

Minėjome, kad procedūrinės lygybės užtikrinimas ypatingai svarbus administraciniuose ginčiuose, kur paprastai viena šalis yra viešojo administravimo subjektas, o kita - privatus asmuo, kuris dažnai tokiaame ginče yra traktuojamas kaip ginčo silpnesnioji šalis. Tokiu atveju mediacija

⁷⁴ J. Lakis. Konfliktiškumas ir taikinimo būdai Lietuvos viešajame sektoriuje – problemos ir gairės // Viešojo politika ir administravimas. 2008. Nr. 26. P. 37.

⁷⁵ Ten pat, 38.

⁷⁶ ten pat.

⁷⁷ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 9.

padėtų į konfliktą pažvelgti kitaip – koncentruojantis tik ties ginčo objektu, neakcentuojant šalių nelygybės ir pavaldumo viena kitai, o į konfliktą žvelgiant iš to paties atskaitos taško ta pačia kryptimi, lygiomis teisėmis derantis ir siekiant abiemis šalims priimtino ir tinkamo sprendimo.

Pabrėžtina, kad mediatorius mediacijos procese dalyvauja kaip *neutralus ir nešališkas* trečiasis asmuo. Pirmuoju aspektu tai reiškia, kad mediatorius neturi būti suinteresuotas ginčo baigtimi. Pasak T. Milašiaus, šis požymis apima mediatoriaus „praeitį ir santykius su ginčo šalimis, įskaitant ir ankstesnius ryšius su jomis bei išankstines žinias apie patį ginčą.“⁷⁸ Antrasis aspektas yra siejamas su mediatoriaus „vienodu elgesiu su šalimis, objektyvumu ir teisingumu abiejų šalių atžvilgiu.“⁷⁹ Atkreiptinas dėmesys, kad neutralumas, kaip vienas esminių mediacijos proceso požymių, yra kritikuojamas teigiant, kad jis yra „nei įmanomas, nei pageidautinas šio proceso aspektas.“⁸⁰ Savo ruožtu T. Milašius, svarstydamas apie mediatoriaus neutralumą pažymi, kad mediacijoje tiek pastarasis požymis, tiek nešališkumas turi skirtingą reikšmę ir įtaką procesui. „Visuotinai sutinkama, kad kai kurie mediatoriaus neutralumo elementai ir jo apimtis gali kisti, atsižvelgiant į kiekvieno ginčo aplinkybes ir šalių valią, todėl šis mediacijos aspektas nėra toks gyvybiškai svarbus.“⁸¹ Tuo tarpu nešališkumas yra traktuojamas kaip vienas iš esminių mediacijos reikalavimų ir jo negali būti atsisakyta nepažeidžiant pačios mediacijos proceso esmės.

Iš anksčiau pateikto klasikinio mediacijos apibrėžimo išskirtinas dar vienas mediacijos požymis – *mediatorius nepriima šalims privalomo sprendimo*. Šis požymis atiboja mediaciją nuo kitų panašių procesų, kuriuose taip pat dalyvauja trečiasis nešališkas asmuo – arbitražo, teismo ar kitų teisiamojo pobūdžio procedūrų, kurių metu teisėjas ar arbitras priima šalis įpareigojantį sprendimą. Priešingai nei, pavyzdžiui, teismo procese, kur teisėjas vertina šalių pateiktus įrodymus ir atitinkamai pagal tai nusprendžia dėl ginčo šalių teisių ir pareigų, mediacijoje šalys pačios sprendžia dėl susitarimo sąlygų, tarpusavio pareigų ir tik jų pačių valia susitarimas gali būti įforminamas ir šalių suvokiamas kaip jas įpareigojantis. Tuo tarpu mediatoriaus pareiga, kaip ir buvo minėta aukščiau, išlieka ta pati - „padėti šalims pačioms pasiekti abiemis priimtina konflikto sprendimą konstruojant derybas tokia tvarka, kuri leistų šalims atsiriboti nuo savo pozicijų, pažvelgti į kitos šalies padėtį ne tik per teisinių, bet ir per bendrą žmogiškųjų vertybių prizmę, sušvelninti derybų toną, padėti šalims apeiti įvairias derybų kliūtis performuluojant šalių išsakytas mintis taip, kad jos taptų suprantamos ir svarstytinos.“⁸²

⁷⁸ T. Milašius. Mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas // Teisė. 2007. Nr. 63. P. 55.

⁷⁹ ten pat.

⁸⁰ ten pat.

⁸¹ ten pat.

⁸² ten pat.

Kaip buvo minėta, mediatorius, spręsdamas administracinius ginčus atlieka kiek kitokį vaidmenį, turint omenyje tokio pobūdžio konfliktų specifiką. Jis turi gebėti ne tik vertinti, patarti ir siūlyti galimus ginčo sprendimo variantus, bet ir užtikrinti, kad visi priimti rekomendacinio pobūdžio, tačiau šalių valia jas įpareigojantys sprendimai, atitiktų įstatymų ir kitų teisės aktų (ir poįstatyminių) nuostatas. Kitaip tariant, visi šalių su mediatoriaus pagalba priimti sprendimai turi atitikti galiojančią pozityviąją teisę. Tam tikra prasme šis kriterijus „riboja mediacijos dalyvių laisvę priimti sprendimus“⁸³, todėl turint omenyje tai, kad administraciniai ginčai paprastai kyla tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų, bei tai, kad socialiniu kompromisu yra suinteresuota visa visuomenė, mediacijos pagalba priimtas sprendimas privalo užtikrinti viešojo ir privačių interesų pusiausvyrą.

Mediacija – *konfidencialaus pobūdžio*. Ši savybė išskiria mediaciją iš kitų alternatyvių ginčų sprendimo būdų ir yra priešingybė teisminiam ar kitokiam teisiamojo pobūdžio procesui. Pasak T. Milašiaus, išskirtini trys konfidencialumo mediacijoje aspektai.⁸⁴ Pirma, ši savybė (konfidencialumas) itin patraukli asmenims, kurie siekia išvengti viešumo. Antra, mediacijos proceso metu atskleista informacija vėliau negali būti panaudota prieš ją atskleidusius asmenis. Trečia, konfidencialumas užtikrina mediatoriaus nešališkumą, kadangi mediatorius negali atskleisti informacijos, sužinotos mediacijos proceso metu.

Kalbant apie ginčus, kylančius iš administracinių teisinių santykių, akivaizdu, kad vienas pagrindinių mediacijos požymių – konfidencialumas, oponuoja su administracinės teisės ir proceso principu – viešumu. Teisinėje literatūroje sutinkama nuomonė, kad konfidencialumas mediacijos proceso metu, sprendžiant administracinio pobūdžio ginčus, netenka prasmės, nes administracinės teisės paskirtis – užtikrinti „gyvybiškai svarbius piliečių ir visuomenės interesus“⁸⁵. Nepaisant to, manytina, kad dėl to mediacija neprarastų savo kaip alternatyvaus ginčų sprendimo savybių ir galėtų būti sėkmingai taikoma administraciniams ginčams spręsti. Pažymėtina, kad mediacija kaip procesas yra labai lankstus ir dėl šios savybės gali būti transformuojamas į įvairiausių modelių, pritaikytus atitinkamiems ginčams spręsti, todėl, pasitelkus mediacijos universalumo principą, galima „atrasti platesnį mediacijos taikymo administracinėje teisėje lauką“⁸⁶. Atsižvelgiant į tai, kad konfidencialumo ir viešumo santykis teisės literatūroje nėra plačiai išnagrinėtas, šis probleminis

⁸³ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 285.

⁸⁴ T. Milašius. Mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas // Teisė. 2007. Nr. 63. P. 53.

⁸⁵ Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis / vyr. red. A. Dziegoraitis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 110.

⁸⁶ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 288.

aspektas išsamiau bus analizuojamas nagrinėjant mediacijos ir administracinės (proceso) teisės principų santykį.

Mediacija orientuota į *taikų ginčo išsprendimą*. Taikiu ginčo išsprendimu „siekiama patenkinti visų ginčo šalių interesus ir padaryti galutinį ginčo išsprendimą kūrybingesnį bei nepriklausomą nuo netikėtumų, kurie gali ginčo šalių laukti teismo procese.“⁸⁷ Be to, atkreiptinas dėmesys, kad „jei šalys pasiekia kompromisą, tai jų įsipareigojimų pagal taikos sutartį įvykdymas dažniausiai nesukelia didelių sunkumų ir ilgai netrunka, neprireikia priverstinio vykdymo procedūros.“⁸⁸ Taikos sutarčių sudarymas, sprendžiant iš administracinių teisinių santykių kylančius ginčus, suponuotų socialinio dialogo kultūros vystymąsi ir tokiu būdu mažintų „instancinio mentaliteto“⁸⁹ plitimą.

Mediacija yra *nukreipta į ateitį*. „Teismo sprendimas pagal savo struktūrą yra orientuotas tik į praeitį, nustatoma, kaip turi būti teisiškai traktuojami jau esami šalių teisiniai santykiai, ar iš tikrųjų viena šalis pažeidė savo pareigą.“⁹⁰ Tuo tarpu pasiekta socialinė taika tarp ginčo šalių gali padėti išsaugoti tarpusavio santykius ir bendradarbiavimą ateityje. Tai aktualu sprendžiant administracinius ginčus tuo aspektu, kad taikos sutarčių sudarymas, ar bent jau bandymas išspręsti administracinį ginčą mediacijos būdu, didintų viešojo administravimo subjektų autoritetą visuomenėje ir pasitikėjimą jais bei juose vykdomomis procedūromis, o tai savo ruožtu skatintų tarpusavio susikalbėjimą ir bendradarbiavimą.

Kadangi mediacija yra itin lankstus ir universalus ginčų sprendimo būdas, galimos įvairios jos transformacijos, priklausomai nuo sprendžiamų ginčų pobūdžio. Apibendrinant tai kas išdėstyta, galima išskirti keletą specifinių mediacijos administraciniame procese bruožų, kurie mediacijos procesą, kaip tam tikriems administraciniams ginčams nagrinėti skirtą alternatyvų ginčų sprendimo būdą, atiboja nuo mediacijos, taikomos sprendžiant iš civilinių teisinių santykių kylančius ginčus. Pirmiausia mediacija administraciniame procese yra siejama su specifiniais administraciniais ginčais, kylančiais reguliuojant plačią visuomeninių ir valstybinių santykių sritį, todėl ypatingas dėmesys skiriamas viešojo intereso užtikrinimui. Kadangi viešojo intereso apsauga yra suinteresuota visuomenė, suinteresuotomis ginčo šalimis laikytinas neapibrėžtas asmenų ratas. Turint omenyje tai, kad administracinė teisė yra viešosios teisės dalis, administraciniai teisiniai santykiai yra pagrįsti viešumo ir teisėtumo principais, todėl tai atitinkamai keičia ir mediatoriaus

⁸⁷ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 9.

⁸⁸ V. Vėbraitė. Šalių sutaukymas kaip civilinio proceso tikslas ir jo galimybės Lietuvoje // Teisė. 2008. Nr. 69. P. 110.

⁸⁹ Ten pat, P. 111.

⁹⁰ Ten pat, P. 110.

vaidmenį mediacijos procese. Mediatorius šiame kontekste yra vertintojas, gebantis pateikti administracinio ginčo šalims kompetentingą, rekomendacinio pobūdžio, pozityviosios teisės normomis pagrįstą ginčo vertinimą.

Remiantis šiomis ypatybėmis, mediaciją administraciniame procese galima apibrėžti kaip alternatyvų teismui, savanorišką ginčų sprendimo būdą, kurio metu administracinių teisinių santykių dalyviai, padedami nešališko trečiojo asmens – mediatoriaus, siekia rasti abi proceso šalis tenkinantį bei viešąjį interesą atitinkantį, pozityviosios teisės normomis pagrįstą taikų susitarimą.

1.3. Mediacijos principai ir jų santykis su administracinės (proces) teisės principais

Principas – lotynų kilmės žodis (lot. *principium* – pradžia, pagrindas), tarptautiniame žodžių žodyne aiškinamas kaip pagrindinė kurios nors teorijos, koncepcijos idėja, pradinis teiginys; įsitikinimas, lemiantis žmogaus santykius su tikrove, jo elgesio ir veiklos normas.⁹¹ Teisės teorijoje principas apibrėžiamas kaip bendro pobūdžio idėja, konkretinanti teisės sampratą. Principai nurodo, „kokio pobūdžio turėtų būti kuriamos teisės normos, sprendžiama konkreti teisinė byla, kad kiekvienu teisinio reguliavimo atveju būtų įgyvendinami teisės sampratos formuluojami tikslai.“⁹²

Atitinkamai administracinės teisės principai suprantami kaip „pagrindinės, fundamentinės idėjos, vertybinės orientacijos ir teiginiai, kuriais vadovaujasi valstybės valdymo institucijos, vykdydamos įstatymų ir kitų teisės aktų joms pavestas funkcijas.“⁹³ Pasak A. Andruškevičiaus, administracinės teisės principai parodo kokybinę šios teisės pusę ir yra administracinę teisę stabilizuojantis faktorius.⁹⁴ Minėto autoriaus teigimu, pats principų poreikis kyla iš žmonių lūkesčių ir interesų bei yra socialinių santykių harmoniją užtikrinantis veiksnys, todėl neturėtų būti ignoruojamas ar kaitaliojamas.⁹⁵

Mediatorių veiklos principai yra išdėstyti Europos mediatorių elgesio kodekse⁹⁶ (angl. *European Code of Conduct For Mediators*). Šiame dokumente išdėstytais mediacijos principais savanoriškai gali vadovautis tiek savarankiškai dirbantys mediatoriai, tiek įvairių organizacijų, teikiančių mediacijos paslaugas⁹⁷, mediatoriai, savanoriškai prisiimančios atsakomybę už jų

⁹¹ Tarptautinių žodžių žodynas // <http://www.tzz.lt/p/principas> ; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

⁹² Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P. 146.

⁹³ Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis //vyr. red. A. Dziegoraitis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 232.

⁹⁴ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004. P. 124-125.

⁹⁵ ten pat.

⁹⁶ Europos mediatorių elgesio kodeksas // http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf ; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

⁹⁷ Kaminskienė N. Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas. Vilnius: VĮ Registrų centras. 2011. P. 57.

laikymąsi. Europos mediatorių elgesio kodeksas, kaip pamatinių taisyklių rinkinys, yra skirtas mediacijai civilinių ir komercinių ginčų srityje, tačiau dėl savo universalumo ir lankstumo gali būti transformuojamas ir pritaikomas specifinėms ginčų sritims.

Atsižvelgiant į tai, kad administracinė teisė reguliuoja plačią visuomeninių ir valstybinių santykių sritį ir todėl pasižymi itin didele principų įvairove, o mediatorių veiklos principai sąlyginai atitinka jau analizuotus mediacijos požymius, atskleidžiant mediacijos ir administracinės (proces) teisės santykį, analizuosime tų administracinės (proces) teisės principų santykį su mediacijos principais, kurie esminiai apibūdina administracinės teisės reguliavimo srities esmę ir paskirtį.

Vienas kertinių administracinės teisės principų, kuriuo pagrįsta visa Lietuvos Respublikos teisės sistema – *demokratiškumo principas*, pagal kurį „visų valstybės institucijų veikla turėtų būti grindžiama demokratiniais valstybės valdymo principais ir nukreipta į visų visuomenės grupių teisėtų interesų tenkinimą.“⁹⁸ Tai reiškia, kad valstybė turi pareigą apsaugoti „teisinių santykių subjektų teises, taip pat įgytas teises, gerbti teisėtus interesus ir lūkesčius“.⁹⁹ Šiame kontekste mediaciją galima įvardinti kaip vieną iš įrankių, kurio pagalba siekiama užtikrinti minėtos valstybės pareigos įgyvendinimą, kadangi mediacijos procesas taip pat yra nukreiptas į ginčo šalių (visuomenės) tikrųjų interesų patenkinimą, turint omenyje tai, kad šis procesas skatina viešojo administravimo subjektų bendradarbiavimą su visuomene, tarpusavio įsiklausimą, o tai savo ruožtu didina visuomenės pasitikėjimą viešojo administravimo subjektų veikla.

Teisėtumo principas „yra svarbus visuose mediacijos procesuose, nepaisant to, kokios teisinės prigimties – civilinės, administracinės ar baudžiamosios – sprendžiami ginčai. Tačiau dėl administracinėje teisėje vyraujančio imperatyvaus teisinių santykių reguliavimo metodo mediacijai šioje teisės srityje taikomas teisėtumo kriterijus yra ypač aktualus.“¹⁰⁰ U. Trumpulis teisėtumą apibrėžia kaip esminį, teise pagrįstą reikalavimą, kad valstybinės institucijos, įstaigos, pareigūnai, įmonės, organizacijos bei piliečiai griežtai ir nenukrypstamai laikytųsi Konstitucijos, įstatymų ir juos vykdytų.¹⁰¹ Viešojo administravimo kontekste tai reiškia, kad bet kokia viešojo administravimo subjektų veikla privalo būti pagrįsta nustatytais teisės normomis ir nepažeisti tų normų keliamų reikalavimų. Analogiškos pozicijos teisėtumo principo turinio prasme laikosi ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas teigdamas, kad „viešojo administravimo subjektų veikla bei

⁹⁸ Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis //vyr. red. A. Dziegoraitis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 235.

⁹⁹ Ten pat, P. 241.

¹⁰⁰ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 285.

¹⁰¹ U. Trumpulis. Teisėtumo principo taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje kaip teisingumo įvykdymo prielaida // Jurisprudencija. 2007. Nr. 12(102). P. 76.

visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus.“¹⁰² Remiantis tuo, darytina išvada, kad „teisėtumas yra tam tikras teisinis saugiklis, kiek įmanoma mažinantis klaidos padarymo (neteisingo sprendimo priėmimo ar elgesio varianto) tikimybę“¹⁰³. Lyginant su mediacija civiliniuose ir komerciniuose ginčiuose teisėtumo principo įgyvendinimas tam tikra prasme riboja mediacijos dalyvių laisvę priimti sprendimus, nes visi jie privalo atitikti pozityviosios teisės normas.¹⁰⁴ Tai nereiškia, kad civiliniuose ar komerciniuose ginčiuose mediacijos dalyvių priimami susitarimai ir sprendimai gali neatitikti teisėtumo kriterijaus, tačiau jie gali būti priimami kur kas lanksčiau ir kūrybiškiau. Tuo tarpu iš administracinių teisinių santykių kylančiuose ginčiuose, kurie reguliuojami griežtai nustatytų imperatyvių teisės normų ir taisyklių, erdvė kūrybiškumui yra kur kas siauresnė ir galima tik tiek, kiek tai leidžia pozityviosios teisės normų ribos. Pažymėtina ir tai, kad imperatyviosios teisės normos turi būti vienodai suvokiamos, vykdomos ir taikomos visuotinai visoje šalies teritorijoje, todėl skirtingų teisės normų interpretacijų tikimybė taip pat labai menka. Kita vertus, administracinių teisinių santykių pobūdis kartu yra ir mediacijos administraciniuose ginčiuose ypatybė, daranti mediaciją išskirtiniu ir unikaliu procesu, pritaikytu spręsti būtent administracinius ginčus.

Administracinės teisės literatūroje *viešumo principas* yra suprantamas keliais aspektais.¹⁰⁵ Pirma, jis siejamas su priimtų įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų viešu skelbimu. Antra, viešumas – tai visuomenės informavimas ir informacijos teikimas apie administracinius sprendimus. Trečia – įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų projektų viešumas. Nagrinėjamų klausimų kontekste, aktualiausias yra antrasis aspektas, susijęs su visuomenės informavimu apie administracinius sprendimus.

Anksčiau nagrinėjant mediacijos požymius, buvo išskiriami esminiai mediacijos, kaip savanoriško ginčų sprendimo būdo, privalumai, iš kurių vienas – konfidencialumas. Pastaroji mediacijos savybė mediacijos procesą daro itin patrauklų privatiems asmenims, ketinantiems ginčą spręsti alternatyviu teismui būdu ir taip apsaugoti asmeninę informaciją nuo viešumos. Tuo tarpu administracinis reguliavimas pasižymi priešinga savybe – visa, kas susiję su visuomenės interesais, privalo būti vieša. Akivaizdu, kad viešas administracinių teisinių santykių pobūdis oponuoja su

¹⁰² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. vasario 28 d. nutartis (bylos Nr. A-276/2008); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. vasario 17 d. nutartis (bylos Nr. A-302/2010).

¹⁰³ U. Trumpulis. Teisėtumo principo taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje kaip teisingumo įvykdymo prielaida // *Jurisprudencija*. 2007. Nr. 12(102). P. 75.

¹⁰⁴ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. *Mediacija*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 285.

¹⁰⁵ Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004. P. 156.

privatiems ginčams būdingu informacijos konfidencialumo užtikrinimu, todėl tai laikytina viena esminių problemų, kylančių mediacijos pritaikomumo administraciniams ginčams spręsti srityje. Dėl šios priežasties viešumo ir konfidencialumo santykis aptartinas išsamiau.

Kaip buvo minėta, teisinėje literatūroje sutinkama nuomonė, kad konfidencialumo principo turinys visiškai nėra aktualus administracinėje teisėje ir todėl šioje srityje jis netenka savo prasmės.¹⁰⁶ Tokia pozicija kritikuotina dėl keleto priežasčių. Visų pirma, *viešumas*, turint omenyje administracinių ginčų nagrinėjimą, yra tik teismo proceso reikalavimas, įtvirtintas ABTĮ 8 straipsnio 1 dalyje¹⁰⁷. Minėto straipsnio 2-3 dalyse įtvirtinti šio principo ribojimai, apibrėžiantys, kokiais atvejais viešumo principas gali būti netaikomas. Iš to seka logiška išvada, kad viešumo principas tiek administraciniame procese, tiek kituose procesuose nėra absoliutus¹⁰⁸ ir gali būti netaikomas įstatymo nustatytais atvejais.

Pagal analogiją viešumo ir konfidencialumo principai galėtų būti pritaikyti ir mediacijos, sprendžiant iš administracinių teisinių santykių kylančius ginčus, procesui įstatymu apibrėžiant, kokia informacija, sprendžiant atitinkamus administracinius ginčus, yra laikoma konfidencialia arba kokia informacija privalo būti skelbiama viešai. Manytina, kad visuomenė labiausiai suinteresuota viešu galutinių sprendimų ar susitarimų skelbimu, todėl likusi informacija galėtų būti, šalių sutarimu arba įstatymo nustatytais atvejais, laikoma konfidencialia.

Iš to seka kitas svarbus aspektas, būdingas mediacijai apskritai bei susijęs su konfidencialios informacijos atskleidimu – šalių tarpusavio pasitikėjimas ir pasitikėjimas mediacijos procesu. Mediacijos procesas suteikia ginčo šalims garantiją, kad proceso metu atskleista informacija bus laikoma paslapyje¹⁰⁹. Visiškai atsisakius konfidencialumo principo mediacijos procese, sprendžiant administracinius ginčus, mediacija prarastų savo prasmę ir beveik nesiskirtų nuo viešo bylų nagrinėjimo teisme, nors, kaip ir buvo minėta aukščiau, net teismo proceso viešumo principas turi ribojimus ir nėra absoliutus atskleistinos informacijos kontekste. Informacijos konfidencialumo užtikrinimas lemia tai, kad ginčo šalys yra viena kitai atviresnės ir sumažina tikimybę, kad bus nusiųpti svarbūs duomenys, kas galėtų labai komplikuoti galimybes ginčą ar nesutarimą išspręsti taikiai.

¹⁰⁶ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 287.

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308.

¹⁰⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 20 d. nutartis (bylos Nr. A-251/2012).

¹⁰⁹ Europos mediatorių elgesio kodeksas // http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf ; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

Kompleksinę konfidencialios informacijos apsaugą taip pat užtikrintų įstatymuose įtvirtintos nuostatos, neleidžiančios mediacijos proceso metu atskleistos informacijos panaudoti kaip įrodymus teisiniame procese bei nuostatos, neleidžiančios mediatorių apklausti kaip liudytoją apie informaciją, sužinotą mediacijos proceso metu. Analogiškos nuostatos yra įtvirtintos Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso, atitinkamai, 177 str. 5 dalyje ir 189 str. 2 d. 5 punkte.¹¹⁰ Pasak J. Jurkšaitytės, teismai nėra linkę laikyti informacijos konfidencialia, jeigu nėra įstatymų, saugančių tokios informacijos konfidencialumą¹¹¹, todėl, manytina, kad analogiškų teisės normų įtvirtinimas administraciniame procese taptų rimta paskata administracinius ginčus spręsti mediacijos būdu, užtikrinant, kad jokia mediacijos proceso metu atskleista informacija, nebus panaudota prieš ją atskleidusį asmenį.

Apibendrinant viešumo ir konfidencialumo principų santykį, darytina išvada, kad jie nėra nesuderinami, sprendžiant administracinius ginčus, todėl nėra pagrindo teigti, kad administraciniame procese konfidencialumas netenka prasmės. Remiantis Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso nuostatų analogija, konfidencialios informacijos apsauga panašiai galėtų būti įtvirtinama ir administraciniame procese.

Lygiateisiškumo principas administracinės teisės literatūroje suprantamas kaip siekis užtikrinti visų administracinių teisinių santykių subjektų lygybę prieš įstatymą.¹¹² Kitaip tariant, „lygybės įstatymui principas reiškia „lygų matą“, kai reikia tą pačią normą taikyti skirtingiems asmenims. Be to, šis principas įpareigoja vienodus faktus teisiškai vertinti vienodai ir draudžia iš esmės tokius pat faktus savavališkai vertinti skirtingai, o taip pat reikalauja, kad teisėje pagrindinės teisės ir pareigos būtų įtvirtintos vienodai.“¹¹³ Nagrinėjant mediacijos požymius lygiateisiškumą traktavome kaip užtikrinimą, kad mediacijos proceso metu nei vienai iš šalių nebus suteikiamas pranašumas kitos šalies atžvilgiu. Taigi administracinės teisės kontekste lygiateisiškumo principo esmė išlieka ta pati - savanoriškai pasirinkusios administracinį ginčą spręsti mediacijos būdu, ginčo šalys proceso metu yra lygiavertės, vienodai prisiimančios atsakomybę pagal galiojančius įstatymus ir nei vienai iš jų nėra suteikiamas pranašumas kitos šalies atžvilgiu.

Objektyvumo principas suprantamas kaip vienas iš reikalavimų viešojo administravimo subjektams, įvertinus visas aplinkybes, priimti nešališką sprendimą. Objektyvumo principas

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. Valstybės žinios. 2002, Nr. 36-1340.

¹¹¹ Jurkšaitytė J. Ar Lietuvos Respublikos įstatymai leidžia naudoti tarpininkavimą kaip alternatyvų ginčų sprendimo būdą? // Teisės apžvalga. 2005. Nr. 5. P. 33.

¹¹² Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis // vyr. red. A. Dziegoraitis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 236.

¹¹³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. sausio 31 d. nutartis (bylos Nr. A-239-2011).

glaudžiai siejasi su mediatoriams skirtu reikalavimu – ginčo šalių ir nagrinėjamo ginčo atžvilgiu būti nešališkais. Šis principas gali būti traktuojamas kaip nešališkumo sinonimas. Tai reiškia, kad administracinį ginčą nagrinėjantys subjektai, įvertinę visas ginčo aplinkybes, vadovaudamiesi bendraisiais ir specialiaisiais teisės principais, remdamiesi įstatymais, poįstatyminiais ir kitais teisės aktais, priima objektyvų rekomendacinio pobūdžio sprendimą ginče, nepalikdamos jokio pagrindo manyti, kad priimtas sprendimas vienaip ar kitaip galėtų suteikti pranašumą vienai iš šalių.

Efektivitymo arba ekonomiškumo principas reikalauja, kad viešojo administravimo subjektai savo veiklą ir išteklius paskirstytų taip, kad jie būtų kuo veiksmingiau ir ekonomiškiau naudojami nustatytam tikslui pasiekti.¹¹⁴ Teisminis bylų nagrinėjimas paprastai užtrunka nuo kelių mėnesių iki kelerių metų. Tuo tarpu mediacijos procesas gali trukti nuo kelių valandų iki keleto dienų. Akivaizdu, kad pritaikius mediaciją administraciniams ginčams spręsti, bylų nagrinėjimo procesas ne tik sutrumpėtų, kas padėtų įgyvendinti efektyvumo principą, bet ir gerokai pigiau kainuotų, o tai savo ruožtu užtikrintų ekonomiškumo principo realizavimą. Efektyvumo principo turinys panašiai traktuojamas ir administracinėje-teisinėje praktikoje pažymint, kad „sprendžiant įstatymų leidėjo pavestus uždavinius, viešojo administravimo subjektas turi teisę veikti taip, kad tie uždaviniai būtų įgyvendinti laiku.“¹¹⁵

Atsižvelgiant į tai, atkreiptinas dėmesys ir į VAI 3 straipsnio 1 dalies 8 punkte¹¹⁶ įtvirtintą „vieno langelio“ principą, kuris, manytina, yra glaudžiai susijęs su prieš tai aptartu principu. Remiantis nurodytu VAI straipsniu, „vieno langelio“ principas reiškia, kad asmeniui informacija suteikiama, prašymas, skundas ar pranešimas priimamas ir atsakymas į juos pateikiamas vienoje darbo vietoje. Prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėja ir informaciją iš savo padalinių, pavaldžių subjektų, prireikus ir iš kitų viešojo administravimo subjektų gauna pats prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimantis viešojo administravimo subjektas, neįpareigodamas tai atlikti prašymą, skundą ar pranešimą padavusį asmenį. Šiuo atveju atkreiptinas dėmesys būtent į skundų nagrinėjimą. VAI skundas apibrėžiamas kaip asmens rašytinis kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos jo teisės ir teisėti interesai, ir prašoma juos apginti.

Paprastai skundai teikiami dėl netinkamo asmenų aptarnavimo ar procedūrinių pažeidimų, todėl dažnai dėl šios priežasties nukenčia institucijos prestižas. Pasak valdymo specialistų,

¹¹⁴ Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis //vyr. red. A. Dziegoraitis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 237.

¹¹⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 9 d. nutartis (bylos Nr. A-343/2012); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 10 d. nutartis (bylos Nr. A-684/2010).

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

netinkamas asmenų aptarnavimas vėliau lemia tai, kad „didėja valdymo išlaidos, nes apskundus galimai netinkamą aptarnavimą ar neteisingai išnagrinėtą prašymą ar skundą, padėtis turi būti ištaisyta, pvz., skundas ar prašymas turi būti nagrinėjamas iš naujo, eikvojant papildomas finansines, darbuotojų darbo ir laiko sąnaudas.“¹¹⁷ Tačiau, valdymo specialistų nuomone, „svarbiausia yra tai, kad dėl prasto asmenų aptarnavimo mažėja žmonių pasitikėjimas ne tik kokia nors konkrečia institucija, bet apskritai valstybe ir visomis jos institucijomis.“¹¹⁸

Manytina, kad mediacijos institutas sėkmingai galėtų būti pritaikytas šioje srityje, kilusį ginčą mėginant išspręsti dar ikiteisminiame lygmenyje bei tokiu būdu pagerinti „vieno langelio“, efektyvumo ir ekonomiškumo principų įgyvendinimą. Anot T. Milašiaus, „mediacija ginčo šalys ne tik sumažina bylinėjimosi išlaidas ir laiko sąnaudas, bet ir daugybė bylų, kurios tikriausiai būtų sprendžiamos teisme, išsprendžiamos iki teismo, o tai leidžia kitiems asmenims, kuriems teismo procesas yra neišvengiamas, greičiau sulaukti teisingumo.“¹¹⁹ Be to, atkreiptinas dėmesys, kad mediacija iš prigimties skatina ginčo šalių bendradarbiavimą, geresnę komunikaciją ir tarpusavio interesų derinimą, o tai skatina abipusį pasitikėjimą viešojo administravimo subjektų veikla. Tokiu būdu mediacija taptų priemone plėtoti socialiniu dialogu pagrįstą visuomeninę kultūrą.

Pažymėtina, kad šiuo metu veikia tam tikros institucijos, kurios gina asmenų teises ir teisėtus interesus santykiuose su valstybės institucijomis, pavyzdžiui, Seimo kontrolierių įstaiga, Vyriausioji administracinių ginčų komisija. Šių ne teisiamojo pobūdžio institucijų vykdomos funkcijos savo esme yra labai panašios į mediaciją¹²⁰.

Baigiant šio klausimo analizę paminėtini dar du, ideologinę viešosios teisės prasmę atskleidžiantys, principai - *visuomeninių interesų pirmenybės* ir *visuomenės įtraukimo į viešąjį valdymą*. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnis¹²¹ įtvirtina valstybės institucijų pareigą tarnauti žmonėms. „Šios nuostatos praktinė reikšmė šiuo metu ypač svarbi, nes demokratėjant valstybės valdymui ir atitinkamai gyventojų pilietiniam aktyvumui, plečiasi asmenų ir institucijų tarpusavio ryšiai, jie tampa įvairesni ir sudėtingesni.“¹²² VAI 7 straipsnyje¹²³ įtvirtinta viešojo administravimo subjektų pareiga tartis su visuomenės interesams tam tikroje srityje

¹¹⁷ Asmenų aptarnavimas ir jų prašymų ir skundų nagrinėjimas taikant „vieno langelio“ principą institucijose ir įstaigose (praktinis vadovas):

http://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&sqi=2&ved=0CEEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fvakokybe.vrm.lt%2Fget.php%3Ff.7&ei=DTCPUpO3EtCihgf4I4CoBQ&usq=AFQjCNFXf_0kt-wZYx-jBHWPgb8KU_YYFQ&sig2=tVwxBRmV4iudqm9stS7MLQ; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹¹⁸ ten pat.

¹¹⁹ T. Milašius. Mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas // Teisė. 2007. Nr. 63. P. 49.

¹²⁰ Išsamiau nagrinėjama trečiame skyriuje.

¹²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹²² Asmenų aptarnavimas ir jų prašymų ir skundų nagrinėjimas... // ten pat, prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹²³ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

atstovaujančiomis organizacijomis, o įstatymų numatytais atvejais ir su gyventojais ar jų grupėmis, dėl administracinių sprendimų priėmimo. Minėto straipsnio 2 dalyje įstatymų leidėjas įtvirtinto galimus konsultavimosi su visuomene būdus: suinteresuotų asmenų sueiga, apklausos, vieši susirinkimai, atstovų kvietimai ir kt. Atitinkamai, sudėtingėjant ir įvairėjant asmenų ir institucijų santykiams, manytina, kad turėtų keistis ir teisinis šių santykių reglamentavimas, pritaikant ir teisės aktuose įtvirtinant tokias konsultavimosi ar ginčų sprendimo formas, kurios koja kojon žengtų su vis modernėjančiais asmens ir valstybės santykiais ir laiduotų už šių santykių geresnę kokybę.

Atkreiptinas dėmesys į Vidaus reikalų ministerijos 2008 metais parengtame „Asmenų aptarnavimo ir jų prašymų ir skundų nagrinėjimo taikant „vieno langelio“ principą institucijose ir įstaigose praktiniame vadove“¹²⁴ įvardintas priežastis, kurios lemia valstybės institucijų santykių su piliečiais teisinio reglamentavimo keitimą ir tobulinimą. *Pirmiausia*, teisinės bazės tobulinimą skatina išaugęs piliečių sąmoningumas bei aktyvumas, noras dalyvauti valstybės valdyme ir savivaldybių institucijų veikloje. *Antra*, vis didėja piliečių reikalavimai valstybės institucijoms, nuolatinis jų veiklos rezultatų ginčijimas. *Trečia*, pakito piliečių vertybinės orientacijos, susiformavo kokybiškai naujas savo vaidmens valstybėje supratimas. *Ketvirta*, vis didėja valdymo išlaidos ir poreikis jas taupyti.

Remiantis tuo, kas išdėstyta, manytina, kad mediacija, kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas, galėtų būti įtvirtinta teisės aktuose kaip viena iš formų administraciniams ginčams spręsti ar deryboms vesti dėl kelių toliau išvardintų priežasčių. Mediacija suteiktų asmenims galimybę dalyvauti sprendžiant visuomenei svarbius klausimus, vienaip ar kitaip daryti įtaką sprendimams, derėtis dėl kuo geresnio viešojo intereso užtikrinimo, patiems dalyvauti sprendimų priėmimo procese ir tokiu būdu įgyvendinti savo teisę dalyvauti valstybės valdyme bei prisidėti prie socialinio dialogo kultūros vystymo. Be to, mediacija nepalyginamai mažiau finansų ir laiko išnaudojantis procesas, lyginant su teisiniu ginčų nagrinėjimu. Remiantis tuo darytina išvada, kad mediacija gali būti naujas ir modernus būdas administraciniams ginčams spręsti.

Siekiant išspręsti mediacijos pritaikymo administraciniams ginčams spręsti probleminius aspektus, pirmiausia tikslinga suformuoti patį mediacijos administraciniams ginčams spręsti modelį bei apibrėžti, koks turėtų būti mediatoriaus vaidmuo. Kadangi administraciniai ginčai yra specifinė ginčų rūšis, todėl ir mediacijos modelis bei mediatoriaus funkcijos gerokai skirsis nuo tradicinės mediacijos privatinėje teisėje. Taip pat, manytina, kad konfidencialumo ir viešumo santykio problemą išspręstų mediacijos proceso teisinis reglamentavimas, tiksliai apibrėžiant, kokia

¹²⁴ Asmenų aptarnavimas ir jų prašymų ir skundų nagrinėjimas... // ten pat, prisijungimo laikas: 2014-05-05.

informacija kokiais atvejais gali būti laikoma konfidencialia ir kokia visuomet turi būti prieinama visuomenei.

Apibendrinant darytina išvada, kad mediacijos ir administracinio proceso santykis yra pakankamai glaudus, šie procesai, nepaisant kai kurių, iš pirmo žvilgsnio, kardinaliai priešingų požymių, vis dėlto gali būti suderinami. Kadangi principai išreiškia pagrindines fundamentalias idėjas, siekius, galima konstatuoti, kad mediacija ir administracinė (procesas) teisė savo prigimtimi yra labai panašūs procesai, kurių funkcija yra priešingų interesų derinimas arba kitaip, socialinio kompromiso užtikrinimas. Tai reiškia, kad šalių tarpusavio santykiai reguliuojami derinant priešingus interesus, neleidžiant nė vienam iš jų per daug įsigalėti kitų atžvilgiu ir tokiu būdu užtikrinti socialinę taiką.

2. MEDIACIJOS RŪŠYS BEI JŲ TAIKYMAS UŽSIENIO ŠALIŲ ADMINISTRACINĖJE (PROCESO) TEISĖJE

2.1. Mediacijos rūšys

2.1.1. Teisminė ir neteisminė mediacija

Turint omenyje, kad vienas charaktariausių mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo, požymių yra jos lankstumas, nenuostabu, kad teisinėje praktikoje mediacija kaip procesas gali būti labai skirtinga tiek formos, tiek turinio prasme. Teisinėje literatūroje alternatyvaus ginčų sprendimo procedūras pagal jų padėtį teisminės sistemos atžvilgiu siūloma skirstyti į teismines ir neteismines. Atitinkamai ir mediacija, kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas, gali būti skirstoma į teisminę mediaciją ir neteisminę mediaciją.¹²⁵

Neteisminės mediacijos samprata atitinka klasikinės mediacijos požymius, todėl pagrįstai teigiama, kad neteisminė mediacija neatsiejamai susijusi su mediacijos samprata bendrąja prasme¹²⁶. Kadangi klasikinė mediacijos sąvoka bei jos požymiai buvo išsamiai aptarti pirmajame skyriuje, tyrinėjant jos sąsajas su administracine teise, toliau didžiausias dėmesys bus skiriamas teisminės mediacijos bruožams bei skirtumams nuo neteisminės mediacijos atskleisti.

Teisinėje literatūroje galima sutikti pačių įvairiausių, nors turinio prasme ir panašių, teisminės mediacijos apibrėžimų. Pačia bendriausia prasme teisminė mediacija (angl. *court-annexed or normative mediation*) apibūdinama kaip konflikto sprendimo procesas, kurio metu nešališki

¹²⁵ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 222.

¹²⁶ Ten pat, P. 231.

teisėjai ar teisėjų nurodyti asmenys (mediatoriai) padeda šalims priimti taikų sprendimą.¹²⁷ Kitame šaltinyje teisminė mediacija apibrėžiama kaip procedūra, kurioje teismo paskirtas neutralus mediatorius padeda šalims pasiekti kompromisinį susitarimą, teismo nustatytais klausimais. Pasiektas susitarimas yra paremtas pačių ginčo šalių, o ne mediatoriaus sprendimu.¹²⁸ Vienas plačiausių šios rūšies mediacijos apibrėžimų yra pateikiamas „Mediacijos“ vadovėlyje, kuriame teisminė mediacija siejama su alternatyvaus ginčų sprendimo procedūra, kuri yra neatsiejamai susijusi su teisiniu ginčo nagrinėjimu, nes jos taikymas yra susijęs su šalių inicijuotu teismo procesu, tačiau kuri įgyvendinama ne pagal teismo nagrinėjimo taisyklės, padedant nepriklausomam nešališkam asmeniui ir kurios pagrindu šalys bendru sutarimu gali priimti taikų susitarimą dėl kilusio ginčo.¹²⁹

Apibendrinus pateiktas teisminės mediacijos apibrėžtis, toliau išskirtini pagrindiniai teisminės mediacijos požymiai. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad daugelis mokslininkų kaip pagrindinį teisminės mediacijos požymį nurodo tai, kad teisminė mediacija, kaip alternatyvus būdas ginčui spręsti, gali būti taikoma tik tuomet, kai ginčo šalys yra inicijavusios teismo procesą, t.y. tam, kad galėtų pasinaudoti teismine mediacija ginčo šalys turi būti pateikusios teismui ieškinį dėl to ginčo, pareiškimą ar kitokį procesinį dokumentą, kurio pagrindu teismas pradeda bylos nagrinėjimo procesą. Teisminės mediacijos tikslu taip pat išlieka siekis, jau kreipusis į teismą, išspręsti kilusį ginčą taikiai, teismui nepriimant privalomo sprendimo.¹³⁰ Tai reiškia, kad nuo pačių ginčo šalių iniciatyvos ir noro priklauso, kokius rezultatus pavyks pasiekti, siekiant rasti abi šalis tenkinantį kompromisą, o teismas šiuo atveju šalių atžvilgiu nepriima jokio įpareigojančio sprendimo. Kitas momentas – mediatoriaus skyrimas. Jį paprastai skiria teismas, priešingai nei neteisminės mediacijos atveju, kai ginčo šalys turi galimybę pačios pasirinkti, koks asmuo bus mediatoriumi jų ginčo sprendimo procese. Pažymėtina ir tai, kad teisminės mediacijos procesas yra kur kas formalesnis, vykdomas pagal iš anksto nustatytas taisykles, todėl paliekantis kur kas mažiau erdvės pačio proceso variacijoms.

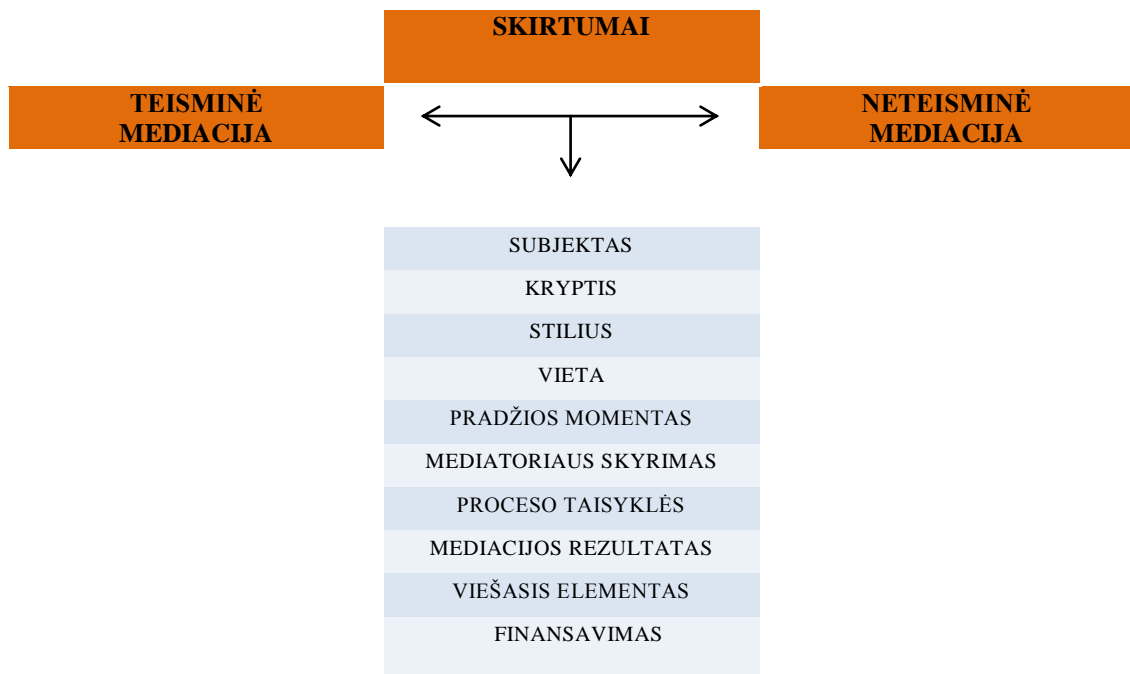
Remiantis tuo, kas išdėstyta, toliau bus pateikti esminiai teisminės ir neteisminės mediacijos skirtumai:

¹²⁷ S. Zaksaitė, Z. Garalevičius. Teisminės ir neteisminės šeimos ginčų mediacijos galimybės // Teisės problemos. 2009. Nr. 4 (66). P. 72.

¹²⁸ Kaminskienė N. Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas. Vilnius: VĮ Registrų centras. 2011. P. 158.

¹²⁹ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 239.

¹³⁰ Ten pat, P. 231.



2 pav. Teisminės ir neteisminės mediacijos skirtumai

Pagal pateiktą lentelę matyti, kad teisminė mediacija nuo neteisminės visų pirma skiriasi subjektais, t.y. teisminės mediacijos atveju mediatoriais gali būti skiriami teisėjai, teisėjų padėjėjai arba privatūs asmenys, o neteisminėje mediacijoje mediatoriais būna tik privatūs asmenys.¹³¹ Taip pat skiriasi šių procesų kryptis. Kitaip tariant, teisminė mediacija yra labiau orientuota į teises ir pareigas, o neteisminė – į šalių interesus.¹³² Taip yra todėl, kad neteisminėje mediacijoje mediatorius padeda šalims pačioms pasiekti tam tikrus, abi puses tenkinančius, susitarimus, palengvina šalių tarpusavio komunikaciją, tačiau pats vengia bet kokio vertinimo ar įtakos sprendimų priėmimo procese. Tuo tarpu teisminei mediacijai labiau būdingas vertinimas, kurio metu mediatorius gali tiesiogiai daryti įtaką šalių priimamiems sprendimams ir atitinkamai nulemti tam tikras šalių tarpusavio pareigas. Atsižvelgiant į tai, atitinkamai skiriasi ir mediacijos proceso metu mediatoriaus naudojamas stilius. Paprastai teisminėje mediacijoje naudojamas vertinamasis stilius (angl. *evaluative*), o neteisminėje – lengvinantysis (angl. *facilitative*).

Kaip skirtumą tarp teisminės ir neteisminės mediacijos kai kurie mokslininkai išskiria ir mediacijos proceso vietą.¹³³ Teisminė mediacija paprastai vyksta teismo patalpose, nors ir ne tokioje

¹³¹ S. Zaksaitė, Z. Garalevičius. Teisminės ir neteisminės šeimos ginčų mediacijos galimybės // Teisės problemos. 2009. Nr. 4 (66). P. 73.

¹³² ten pat.

¹³³ Kaminskienė N. Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas. Vilnius: VĮ Registrų centras. 2011. P. 154.

formalioje aplinkoje, pavyzdžiui, gali vykti teisėjo kabinete, tačiau taip pat gali būti organizuojama ir už teismo ribų. Tuo tarpu neteisminė mediacija bet kokių atveju negali būti vykdoma teismo patalpose.

Dar vienas skirtumas – mediacijos pradžios momentas. Kaip buvo minėta, tam, kad būtų galima taikyti teisminę mediaciją, kaip alternatyvų ginčų sprendimo būdą atitinkamam ginčui spręsti, ginčo šalys turi būti inicijavusios teismo procesą. Neteisminėje mediacijoje paprastai panašių sąlygų nėra numatyta, todėl ginčo šalys gali pradėti mediacijos procesą bet kuriuo momentu.

Neteisminėje mediacijoje šalys bendru sutarimu pačios nusprendžia, kas bus mediatoriumi jų konflikto sprendime, o teisminėje mediacijoje klausimą dėl mediatoriaus sprendžia ir mediatorių ginčui spręsti paprastai paskiria teismas. Teisminę mediaciją reglamentuoja specialiu teisės aktu nustatytos taisyklės, nustatančios tam tikrus mediacijos trukmės ir kitus ribojimus, o neteisminės mediacijos procesas yra kur kas lankstesnis, kadangi ginčo šalys pačios gali reguliuoti proceso eigą.

Apie teisminės mediacijos metu pasiektą taikų susitarimą visais atvejais yra informuojamas teismas ir atitinkamam susitarimui suteikiama teismo sprendimo galia.¹³⁴ Tuo tarpu neteisminės mediacijos metu pasiekto susitarimo nuostatų šalys įsipareigoja laikytis pagal bendrus sutarčių teisės principus, tačiau esant poreikiui taikos sutartį gali teikti teismui tvirtinti. Teisminė mediacija yra susijusi su viešuoju elementu ne tik todėl, kad teismas turi teisę inicijuoti mediacijos procesą, bet ir todėl, kad yra įpareigotas tikrinti šalių sudarytas taikos sutartis, kad jos atitiktų viešąją teisę ir neprieštarautų galiojančios pozityviosios teisės normoms. Neteisminės mediacijos atveju susitarimo turinys gali būti gerokai lankstesnis ir kūrybingesnis, labiau orientuotas į šalių tarpusavio santykių išsaugojimo galimybę, privatesnis.

Kaip šių procesų skirtumą galima išskirti ir mediacijos finansavimo aspektą. Teismo organizuojamos ir vykdomos procedūros paprastai yra finansuojamos valstybės, na o privati mediacija yra vykdoma pačių ginčo šalių lėšomis.

Kaip matyti iš pateiktų teisminės mediacijos požymių ir skirtumų nuo neteisminės mediacijos, nors savo prigimtimi ir labai panašios, šios proceso formos turi nemažai skirtumų, darančių kiekvieną iš jų unikaliu alternatyviu ginčų sprendimo būdu. Apibendrinant tai, kas išdėstyta, teisminę mediaciją galima apibūdinti kaip alternatyvų ginčų sprendimo būdą, vykdomą pagal nustatytas taisykles ir taikomą jau inicijavus ginčą teisme, kuriam vadovauja neutralus ir nešališkas teismo arba šalių pasirinktas mediatorius, kuris turi kompetenciją vertinti šalių situaciją ir tinkamai nukreipti ginčo šalis taikaus susitarimo link, kurį sudarius, taikos sutartis perduodama

¹³⁴Kaminskienė N. Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas. Vilnius: VĮ Registrų centras. 2011. P. 159.

teismui tikrinti dėl atitikimo pozityviosios teisės normoms ir tvirtinti, dėl ko šalių sudarytas susitarimas įgauna teismo sprendimo galią.

Toliau trumpai aptartini mediacijos modeliai, kurių ypatumais ir aukščiau išdėstytais požymiais remiantis vėliau bus vertinamos galimybės taikyti mediaciją kaip alternatyvų ginčų sprendimo būdą iš administracinių teisinių santykių kylantiems ginčams spręsti.

Teisinėje literatūroje paprastai nurodomi trys teisminės mediacijos modeliai: bendrosios teisės tradicijos valstybių teisminės mediacijos modelis; civilinės teisės tradicijos valstybių teisminės mediacijos modelis bei mišrusis teisminės mediacijos modelis.

Bendrosios teisės tradicijos valstybių teisminės mediacijos modelio ypatumas tas, kad šiai sistemai priklausančiose valstybėse, mediacija įdiegiama į teisinę sistemą „eksperimentiniu būdu „iš teismo į teismą“, nerengiant teisinės bazės, nereglamentuojant teisminės mediacijos programų rengimo, įgyvendinimo, vertinimo aspektų, leidžiant patiems teismams atrasti geriausias teisminės mediacijos veikimo formas ir modelius“¹³⁵. Tik po kurio laiko mediacijos procesas buvo institucionalizuotas ir priimti atitinkami teisės aktai, reguliuojantys mediacijos procedūrą. Pabrėžtina, kad teismai čia neatlieka mediatoriaus funkcijų ir veikia kaip tarpinė stotelė, kurioje ginčo šalys, pradėjusios teisminį ginčo sprendimą, susitaria dėl alternatyvaus ginčo sprendimo padedant privačiam mediatoriui.¹³⁶ Kitaip tariant, anglosaksų teisės tradicijos valstybėse pirmenybė teikiama teisinei praktikai, o tik tuomet teisiniam reglamentavimui.

Civilinės teisės tradicijos valstybių teisminės mediacijos modelio ypatumas tas, kad čia teisminės mediacijos programos diegiamos centralizuotai, reformavus teisingumo vykdymo sistemas ir yra siejamas būtent su atitinkamų teisės aktų priėmimu. Kitaip tariant „Žemyninėje Europoje mediacijos taikymas siejamas įprastai, pirmiausia su teisinio reguliavimo įtvirtinimu ir tik vėlesne mediacijos taikymo praktika, t.y. priešingai nei anglosaksų teisės tradicijos valstybėse, šiame kontekste pirmumas teikiamas ne praktikai, o teisiniam reguliavimui.“¹³⁷

Mišrus teisminės mediacijos modelis teisinėje literatūroje dažniausiai siejamas su Kanados teisine praktika – Kvebeko ir Ontarijo provincijomis. Kvebeko provincijoje ginčo šalys turi pasirinkimo teisę spręsti konfliktą, pasitelkiant mediaciją, dar iki pradedant nagrinėti ginčą teisme, arba turi teisę atsisakyti spręsti konfliktą alternatyviu būdu ir pradėti bylinėtis teisme. Tuo tarpu Ontarijo provincijoje, tam, kad teisme būtų pradėta nagrinėti byla – šalių ginčas, šalys privalo

¹³⁵ Kaminskienė N. Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas. Vilnius: VĮ Registrų centras. 2011. P. 160.

¹³⁶ ten pat.

¹³⁷ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 238.

pasinaudoti mediacijos teisme procedūra. Kitaip tariant, šioje provincijoje yra įtvirtinta privaloma teisminė mediacija kaip sąlyga jai nepavykus bylą nagrinėti įprastinio teismo proceso tvarka.

Apibendrinant konstatuotina, kad teisminė mediacija yra patrauklus alternatyvus ginčų sprendimo būdas, todėl skatintinas ir traktuotinas kaip itin perspektyvus šalių sutaukinimo būdas. Kadangi „teisminė mediacija nepraranda teismo proceso privalomumą“¹³⁸, ginčo šalys yra tarsi įtraukiamos į teisminį bylos nagrinėjimą ir joms suteikiama teisė tiesiogiai išsiaiškinti savo problemas, padedant autoritetingiems mediatoriams bei sąlyginai turėti tą patį rezultatą palyginus su įprastiniu bylą nagrinėjimo procesu – teismo sprendimo galią turintį dokumentą.

2.1.2. Privaloma ir neprivaloma mediacija

Teisinėje literatūroje teisminė mediacija pagal privalomumo pobūdį dar yra skirstoma į *rekomendacinio pobūdžio* teisminę mediaciją, kurią teisėjas rekomenduoja ginčo šalims taikyti, matydamas galimą taikaus ginčo išsprendimo galimybę, ir *privalomo pobūdžio* teisminę mediaciją, kai teisėjas šalis įpareigoja taikyti mediaciją jų ginčo sprendime.

Tarp teisės mokslininkų privaloma mediacija nėra vertinama vienodai gerai arba vienodai blogai, todėl dėl privalomos mediacijos taikymo susiduriama su nuomonių įvairove. Dėl šios priežasties privaloma mediacija aptartina išsamiau.

Privaloma mediacija (angl. *mandatory mediation or compulsory mediation*) paprastai apibrėžiama kaip mediacijos forma, kai ginčo šalis pasinaudoti mediacija privalomai nukreipia teisėjas arba prievolė ginčo šalims pasinaudoti mediacija prieš ginčo nagrinėjimą teisme yra nustatyta įstatymo.¹³⁹ Taigi pagrindinis privalomos mediacijos požymis yra jos privalomumas. Tai reiškia, kad ginčo šalys negali savarankiškai nuspręsti pasinaudoti alternatyviu ginčų sprendimo būdu ar nesinaudoti, o tai padaryti jas įpareigoja teisėjas arba įstatymas.

Dėl šios rūšies mediacijos savybės – privalomumo – kyla daugiausiai diskusijų. „Klasikinės mediacijos šalininkai nuosekliai laikosi pozicijos, kad mediacijos savanoriškumas – vienas iš mediacijos kertinių principų, leidžiančių ginčo šalims dalyvauti savo ginčo sprendime ne iš pareigos, bet iš tikrosios valios, nuoširdžiai ir aktyviai, savarankiškai apsispręsti dėl to, ar naudosis mediacija.“¹⁴⁰ Todėl, anot kritikų, tapusi privaloma, mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas praranda savo tikrąją esmę, kadangi ginčo šalims nebepaliekama erdvė pačioms nuspręsti,

¹³⁸ S. Zaksaitė, Z. Garalevičius. Teisminės ir neteisminės šeimos ginčų mediacijos galimybės // Teisės problemos. 2009. Nr. 4 (66). P. 84.

¹³⁹ N. Kaminskienė. Privaloma mediacija: galimybės ir iššūkiai // Jurisprudencija. 2013. Nr. 20 (2). P. 690.

¹⁴⁰ ten pat.

koku būdu ginti savo pažeistas teises, o tas būdas tiesiog primetamas iš šalies. Dėl šios priežasties galimos įvairios grėsmės ne tik mediacijos efektyvumui, populiarumui, bet ir apskritai mediacijos kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo reputacijai.

Pirmiausia, dauguma privalomos mediacijos kritikų apeliuoja į tai, kad mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo privalomumas galimai pažeidžia Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos¹⁴¹ 6 straipsnį, pagal kurį asmuo turi teisę, kad bylą per įmanomai trumpiausią laiką viešumo sąlygomis teisingai išnagrinėtų pagal įstatymą įsteigtas nepriklausomas ir bešališkas teismas. Kitaip tariant, yra manoma, kad privaloma mediacija pažeidžia konstitucinę asmens teisę dėl pažeistų teisių gynybos kreiptis į teismą, todėl teigiama, kad teismas negali įpareigoti alternatyviais ginčų sprendimo būdais naudotis, o tik gali paskatinti arba padėti ginčo šalims jais pasinaudoti.¹⁴²

Taip pat iškyla pavojus, kad tapusi privaloma, mediacija tiesiog taps dar viena formalia teismine procedūra, kurią bus būtina pereiti, norint toliau nagrinėti bylą įprastinio proceso tvarka. Dėl tokio požiūrio tikėtina, kad privalomos mediacijos metu ginčo šalys nebus linkusios atskleisti savo ketinimų ir leisti į kompromiso paieškas, o priešingai, stengsis kuo greičiau praeiti šiuos „formalumus“, kad galėtų visus argumentus išdėstyti teisminio bylos nagrinėjimo metu. Be to, kaip nurodo N. Kaminskienė¹⁴³, „kai kurios šalys, nukreiptos privaloma tvarka į mediaciją, gali bijoti nepalankaus teismo sprendimo, jeigu mediacija neduos laukto rezultato, todėl gali jausti pareigą susitarti.“ Tokiu atveju mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas vėlgi prarastų savo prasmę, kadangi šios procedūros tikslas būtų ne paskatinti šalis pačioms savo noru ieškoti konflikto sprendimo kelių, o tiesiog kitokia forma priversti jas priimti kokį nors sprendimą, įbauginti teismo, kaip teisingumo vykdymo institucijos, autoritetu ir kuo greičiau užbaigti bylą „susitarimu“. Deja pasiekti susitarimą, ypač esant itin sudėtingiems ir komplikuotiems ginčo šalių santykiams, yra tikrai nelengva, todėl nepavykus susitarti privalomos mediacijos metu, šalys grįžta savo pažeistų teisių ginti įprastine teismine tvarka. Dėl šios priežasties, iškyla dar viena grėsmė mediaciją traktuoti kaip efektyvų ir mažiau laiko sąnaudų reikalaujantį procesą – nepasisekus mediacijos būdu ginčo išspręsti taikiai ir toliau bylą nagrinėjant teisme, vizualiai ginčo sprendimo proceso trukmė gerokai pailgėja.

¹⁴¹ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 str. // http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_LIT.pdf ; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁴² N. Kaminskienė. Privaloma mediacija: galimybės ir iššūkiai // Jurisprudencija. 2013. Nr. 20 (2). P. 695.

¹⁴³ Ten pat, P. 691.

Nepaisant aukščiau išvardintų grėsmių klasikinės mediacijos kaip efektyvaus ginčų sprendimo būdo reputacijai, suteikus jai naują savybę – privalomumą, galima sąlyginai nesutikti su kritikų nuomone, kad mediacija iš prigimties negali būti privaloma. Išskirtinas keletas privalomos mediacijos bruožų, kuriais remiantis darytina prielaida apie galimą privalomos mediacijos sėkmę.

Visų pirma atkreiptinas dėmesys į tai, kad XXI amžiuje teisminis procesas jau nebėra laikomas vienintele ginčų sprendimo galimybe, todėl, siekiant sumažinti teismų darbo krūvį, ypatingai skatinamas įvairių alternatyvių ginčų sprendimo būdų inkorporavimas į valstybių teises sistemas. Kalbant apie privalomą mediaciją, pažymėtina, kad jos įdiegimas neužkerta asmenims, nepavykus mediacijos metu pasiekti susitarimo, kreiptis į teismą ir toliau ginčą nagrinėti įprastine teismine tvarka. Privalomos mediacijos atveju ginčo šalys įpareigojamos savo ginčą pamėginti išspręsti pasitelkus alternatyvų procesą, tačiau jam nepavykus, ginčą toliau sprendžia teisiniame procese.

Antra, abejotina kritika ir dėl savanoriškumo, kaip esminio klasikinės mediacijos principo, pažeidimo privalomos mediacijos atveju. Pažymėtina, kad mediacijos privalomumas pasireiškia tik pirminiame mediacijos etape, kai ginčo šalys yra privalomai nukreipiamos spręsti ginčą alternatyvia procedūra, tačiau ginčo šalys išlaiko mediacijos proceso kontrolę, tik jos gali priimti arba nepriimti viena kitos sąlygas susitarimui, tik jos pačios sprendžia dėl taikos sutarties turinio, be to ginčo šalys turi galimybę bet kuriuo metu pasitraukti iš mediacijos ir ginčo sprendimo nebaigti taikiu susitarimu. Remiantis tuo, konstatuotina, kad privaloma mediacija nepraranda esminių klasikinei mediacijai būdingų požymių, kadangi ir privalomos mediacijos metu tik pačios ginčo šalys gali nuspręsti dėl savo teisių ir pareigų viena kitos atžvilgiu.

Teisminis procesas apskritai nepatrauklus yra jau vien todėl, kad teismas, sprenddamas ginčą, orientuojasi tik į šalių teises ir pareigas ir jo tikslas yra, remiantis galiojančia pozityviaja teise, įgyvendinti formalųjį teisingumą tarp šalių. Tokiu atveju neišvengiamai viena ginčo šalis, o kartais net abi ginčo šalys, lieka nepatenkintos teismo sprendimu, todėl vėl jį skundžia ir toliau bylinėjasi. Taip yra todėl, kad teismas nesiaiškina tikrųjų šalių interesų, nesikoncentruoja ties tikrųjų šalių poreikių nustatymu. Tuo tarpu mediacijos tikslas, priešingai nei teismo proceso, yra atkurti socialinę taiką tarp ginčo šalių, suteikiant galimybę, privalomai nukreipus jas pasinaudoti šia alternatyvia procedūra, pačioms išsiaiškinti abipusius poreikius ir ieškoti kelių kaip išspręsti konfliktą. Tai reiškia, kad sėkmės atveju, šio proceso laimėtojos gali būti abi šalys ir daugiau neberekės bylinėtis teisme dėl to paties dalyko, tokiu būdu sutaupant ne tik savo laiką, bet ir sumažinant teismų darbo krūvį.

Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad teisminė aplinka, skiriant ir vykdant mediaciją nebūtinai turi turėti neigiamą įtaką ginčo šalims ir jas vienaip ar kitaip neigiamai paveikti. Manytina, kad teismo, kaip teisingumo vykdymo institucijos, autoritetas kaip tik gali padėti ginčo šalims atsakingai žiūrėti į teismo siūlomas alternatyvias procedūras. Kai kuriose valstybėse privaloma mediacija būtent ir yra naudojama kaip priemonė paskatinti ginčo šalis dar kartą susėsti prie derybų stalo¹⁴⁴, pradėti diskusijas, tarpusavio komunikaciją, siekiant išsiaiškinti tikruosius interesus, o ne vien ieškoti slaptų argumentų, kovojant viena prieš kitą teisme.

Taigi mediacijos privalomumas galėtų būti suprantamas kaip šio proceso teigiama savybė. Teismas, priimdamas sprendimą byloje, atkuria tik formaliąją taiką, todėl ne visada teisingas ir pagrįstas teismo sprendimas reiškia, kad ginčas yra išspręstas. Dažnai ta pati problema tarp ginčo šalių ir toliau lieka socialine atskirtimi, keliančia įtampą ir nepasitenkinimą. Todėl paskatintos privalomos mediacijos ginčo šalys turi dar vieną galimybę paieškoti kitokių konflikto sprendimo kelių.

2.2. Užsienio šalių praktika taikant mediaciją administraciniams ginčams spręsti

Atsižvelgiant į tai, kad Lietuva priklauso civilinės teisės tradicijos valstybių grupei, pasirinktinai analizuojama trijų Europos Sąjungos valstybių, taip pat priklausančių šiai sistemai – Lenkijos Respublikos, Austrijos Respublikos bei Nyderlandų Karalystės teisinė patirtis.

2.2.1. Lenkijos Respublika

Lenkijoje mediacija kaip alternatyvus administracinių ginčų sprendimo būdas teisinėje sistemoje buvo įvesta kartu su administracinių teismų reforma 2004 metais.¹⁴⁵ Iki 2004 m. sausio 1 d. reformos Lenkijoje administracines bylas nagrinėjo tik vienas Vyriausiasis administracinis teismas, o po minėtos reformos administracinės bylos buvo pradėtos nagrinėti dviejų instancijų teismuose, kadangi pradėjo veikti regioniniai administraciniai teismai. Taigi šiuo metu Lenkijoje yra įtvirtinta dvipakopė administracinių teismų sistema: 16 vaivadijų administracinių teismų (lenk. *wojewódzkie sądy administracyjne*) ir Vyriausiasis administracinis teismas (lenk. *Naczelny Sąd Administracyjny*), priimantis galutinius ir neskundžiamus sprendimus administracinėse bylose.

Mediacijos procesas administraciniams ginčams spręsti Lenkijoje susilaukia tiek teigiamo, tiek neigiamo vertinimo. Pavyzdžiui, B. Dauter teigimu, mediacijos institutas yra reikalingas ir

¹⁴⁴ N. Kaminskienė. Privaloma mediacija: galimybės ir iššūkiai // Jurisprudencija. 2013. Nr. 20 (2). P. 691.

¹⁴⁵ Skoczylas A., Mariusz Swora M. Administrative Judiciary in Poland in Search for Fairness and Efficiency – an Overview // <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-11Skoczylas-Swora.pdf>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

privalo tapti ilgalaikiu administracinio teismo proceso elementu. Neigiamą požiūrį apie mediaciją administraciniame procese išreiškė T. Woś. Šio autoriaus nuomone, mediacijos procesas prieštarauja kasacinio pobūdžio administraciniams sprendimams.¹⁴⁶ Atsižvelgiant į nuomonių įvairovę, tikslinga mediacijos problematiką Lenkijos administracinio proceso erdvėje apžvelgti išsamiau.

Lenkijos teisinėje literatūroje sutinkama klasikinė mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo, samprata. Mediatorius, priešingai nei teismas, neturi sprendžiamosios galios ir neužima viršesnės padėties mediacijos proceso šalių atžvilgiu. Mediatoriaus užduotis – palengvinti ginčo šalių bendravimą, kad jos galėtų rasti kompromisą, sumažinti tarp ginčo šalių kylančią įtampą ir įvairiais metodais sustabdyti konflikto stiprėjimą. Mediacijos procesas yra skirtas nuomonių apsikeitimui ir aplinkybių įvertinimui, tačiau tik pačios ginčo šalys gali nuspręsti, ar yra būdas ginčą išspręsti taikiai. Tuo tarpu mediatorius perteikia šalių pozicijas, paaškina kylančias abejones, o jeigu jis turi teisinių žinių – taip pat gali konsultuoti dėl byloje taikomų nuostatų.¹⁴⁷

Tuo tarpu Lenkijos pozityviojoje teisėje, t.y. būtent administracinį procesą reglamentuojančiuose teisės aktuose, mediacijos samprata nėra tiesiogiai apibrėžta. Nepaisant to, Proceso administraciniuose teismuose įstatymo (lenk. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*)¹⁴⁸ 115 str. 1 d. yra įtvirtintas mediacijos administraciniame procese tikslas, kuris apibrėžiamas kaip bylos faktinių ir teisinių aplinkybių išaiškinimas bei išnagrinėjimas ir šalių sutarimas dėl bylos sprendimo būdų, neprieštarujančių galiojančiai teisei. Minėto straipsnio kontekste iš dalies atsispindi ir pačios mediacijos administraciniame procese sąvokos turinys. Atsižvelgiant į tai, mediaciją administraciniame procese Lenkijoje galima apibūdinti kaip alternatyvų ginčų sprendimo būdą, kurio metu mediatorius padeda ginčo šalims išsiaiškinti faktines ir teises ginčo aplinkybes bei paskatina šalis ieškoti abiem priimtino sprendimo – kompromiso, kuris atitiktų ne tik ginčo šalių interesus, bet ir neprieštarautų galiojančios pozityviosios teisės normoms.

¹⁴⁶ Drelichowska A. Model mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym // http://arbitraz.laszczuk.pl/adr/216/Model_mediacji_w_postępowaniu_sadowoadministracyjnym.pdf; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁴⁷ Federczyk W. Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi // http://arbitraz.laszczuk.pl/adr/51/Praktyka_stosowania_mediacji_przed_sadami_administracyjnymi.pdf; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁴⁸ Lenkijos Respublikos Proceso administraciniuose teismuose įstatymas: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20021531270&type=3>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

Lenkijos Kardinolo Stepono Višinskio universiteto mokslininkas Wojciech Federczyk¹⁴⁹ atkreipia dėmesį į tai, kad toks mediacijos tikslų formulavimas sukėlė nemažas teises diskusijas. Mediacijos kritikai nurodo, kad mediacijos taikymas administraciniams ginčams spręsti prieštarauja administracinio teismo esmei, todėl administracinių veiksmų teisėtumo klausimas apskritai negali būti mediacijos objektu. Tuo tarpu Lenkijos Vyriausiasis administracinis teismas pateikė savo nuomonę dėl mediacijos taikymo administraciniams ginčams spręsti. Teismo teigimu, „nepamirštant apie pagrindinę administracinio teismo funkciją – teisingumo vykdymą, remiantis viešojo administravimo subjektų veiksmų teisėtumo kontrole, mediacijos metu, asmuo, atliekantis procedūrą, turi išaiškinti šalims, ar nagrinėjant bylą viešojo administravimo institucijoje nebuvo pažeisti įstatymai, kokie pažeidimai buvo padaryti, kokios gali būti konkrečių pažeidimų pasekmės bei kokių veiksmų turi imtis administracinė institucija, siekdama pašalinti pripažintus pažeidimus.“¹⁵⁰

Pagrindinis skirtumas tarp, pavyzdžiui, bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų yra tas, kad administracinio teismo užduotimi yra viešojo administravimo kontrolė, o ne sprendimų dėl teisių ir pareigų administracinės teisės srityje priėmimas. Tai reiškia, kad administracinis teismas nesprendžia konfliktų dėl teisių ir pareigų, bet vertina administracinių institucijų veiksmus. Atitinkamai Wojciech Federczyk pabrėžia, kad išvados, priimtose mediacijos metu, nekeičia pačių viešojo administravimo subjekto priimtų sprendimų, tačiau išaiškėjus naujoms aplinkybėms, gali tiesiog įpareigoti atitinkamas institucijas pakeisti ginčijamus sprendimus.¹⁵¹ Panašią nuomonę išsako ir kita Lenkijos Vroclavo universiteto mokslininkė Angelika Drelichowska teigianti, kad mediacijos procesas baigiasi priėmus išvadas, kurių pagrindu turėtų būti panaikintas arba pakeistas ginčijamas aktas, įvykdytas arba priimtas kitas veiksmas, todėl šios išvados nėra laikomos nepriklausomu aktu, jos turi įtakos tik konflikto turiniui tarp šalių ir jų sprendimui, kurių imsis viešojo administravimo institucija ir jų pagrindu spręst, atšaukti, ar pakeisti ginčijamą aktą, įvykdyti ar priimti kitus veiksmus.¹⁵² Kadangi dažnai tik teismo proceso metu yra galimybė pateikti visas abiejų šalių bylos faktines aplinkybes ir argumentus, pritaria Lenkijos Vyriausiojo administracinio teismo nuomonei,

¹⁴⁹ Federczyk W. Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi // http://arbitraz.laszczuk.pl/adr/51/Praktyka_stosowania_mediacji_przed_sadami_administracyjnymi.pdf; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁵⁰ ten pat.

¹⁵¹ ten pat.

¹⁵² Drelichowska A. Model mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym // http://arbitraz.laszczuk.pl/adr/216/Model_mediacji_w_postepowaniu_sadowoadministracyjnym.pdf; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

kad mediacijos objektu vis dėlto gali būti konkrečios bylos faktinės aplinkybės arba teisinės padėties, kurios metu institucija atliko veiksmus, nustatymas.¹⁵³

Dabartiniame dviejų instancijų administraciniame teisme mediacija yra numatyta kaip viena iš specialiųjų teismo procedūrų, nagrinėjant bylas vaivadijų administraciniuose teismuose ir yra reglamentuota Proceso administraciniuose teismuose įstatymo 8 skyriuje.

Galimybė ginčo šalims pasinaudoti mediacija suteikiama tik tuomet, kai jau yra prasidėjęs bylos nagrinėjimas administraciniame teisme, kitaip tariant, mediacija gali būti taikoma tik nuo to momento, kai administraciniame teisme yra gautas ir užregistruotas pareiškėjo skundas.

Proceso administraciniuose teismuose įstatymo 50 str. 1 d. įvardinti subjektai, turintys teisę pateikti skundą:

- a) asmenys, turintys teisinį suinteresuotumą, nurodomą teisės normose: materialinį, konstitucinį arba procesinį;
- b) prokuroras;
- c) ombudsmenas;
- d) visuomeninė organizacija.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad tik subjektai, nurodyti „a)“ punkte, turi teisę kartu su skundo pateikimu arba po to reikalauti pradėti mediacijos procedūrą. Taip yra dėl to, kad byla yra susijusi su jų teisine padėtimi ir tarpininkavimo metu jie gali priimti sprendimus būtent dėl savo interesų.¹⁵⁴

Prašymas inicijuoti mediaciją gali būti įtrauktas kaip vienas iš skundo elementų, viešojo administravimo subjekto atsakyme į skundą arba atskirame procesiniame dokumente. Toks prašymas turi atitikti visus oficialius procesinio dokumento reikalavimus.

Mediacijos veiksmingumui ypatingai svarbus yra mediatorius ir jo gebėjimas vesti bylą taip, kad padėtų ginčo šalims taikiai išspręsti ginčą. Pagal Lenkijos Proceso administraciniuose teismuose įstatymo 116 str., mediacijos procesą administraciniuose teismuose vykdo teisėjai arba teismo referentai, paskirti teismo pirmininkų. Wojciech Federczyk taip pat nurodo galimybę vykdyti mediaciją mediacijos departamentuose.¹⁵⁵ Tačiau iki šiol nė viename iš 16 vaivadijų administracinių teismų nebuvo įsteigtas nei vienas atskiras departamentas, todėl tokia galimybė laikytina labiau teorine nei praktine.

¹⁵³ Federczyk W. Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi // http://arbitraz.laszczuk.pl/adr/51/Praktyka_stosowania_mediacji_przed_sadami_administracyjnymi.pdf; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁵⁴ ten pat.

¹⁵⁵ ten pat.

Gana įdomią problemą, susijusią su tinkamu mediacijos procesu, iškelia aukščiau minėta mokslininkė A. Drelichowska¹⁵⁶. Anot šios mokslininkės, atkreiptinas dėmesys į tai, kad mažiausiai du iš trijų mediacijos proceso narių, t.y. teisėjas, teismo referentas ir viešojo administravimo institucija turi įgytas tam tikras profesines teises žinias. Įprastai tokių žinių neturi pareiškėjas, todėl daugeliu atvejų tarp mediacijos narių atsiranda tam tikra disproporcija žinių lygmenyje. Tai prieštarauja tiek pačiai mediacijos idėjai, tiek administracinio proceso lygybės principui. Todėl ypatingai skatintinas šios disproporcijos pašalinimas. Kaip išeitį iš tokios situacijos, A. Drelichowska siūlo mediacijos procese administraciniuose teismuose pareiškėjui skirti atitinkamas žinias turintį patarėją. Tokią patarėjo veiklą galėtų vykdyti nepriklausomas tarnautojas, kurio tikslas būtų įvairiais teisiniais klausimais konsultuoti pareiškėją mediacijos proceso metu. Tokiu būdu būtų išspręsta proceso šalių lygybės problema ir kartu užtikrinamas vadinamosios silpnesniosios šalies tinkamas interesų įgyvendinimas, t.y. lygiavertis dalyvavimas derybose ir gebėjimas kryptingai ieškoti ginčo sprendimo būdų.

Kalbant apie patį mediacijos procesą, galimi du jo scenarijai – mediacija pavyksta arba mediacija nepavyksta. Mediacija gali nepavykti, jeigu abi šalys nesutaria. Tokiu atveju byla bus toliau nagrinėjama įprastinio proceso tvarka. Teigiamo ginčo išsprendimo atveju galimos dvi situacijos. *Pirma*, skundo atsiėmimas. Esant tokiai situacijai byla nagrinėjama uždareme teismo posėdyje dėl teismo proceso nutraukimo. *Antra*, mediacijos proceso metu priimti susitarimai gali įpareigoti viešojo administravimo subjektą peržiūrėti savo veiksmus.

Atkreiptinas dėmesys į tam tikras administracinės teisės ypatybes, kurios apsunkina konfliktų sprendimo būdų kūrimąsi. Wojciech Federczyk nuomone, viena iš pagrindinių administracinių teisinių santykių ypatumų yra subjektų nelygybė. Viešojo administravimo institucijos turi aukštesnę poziciją negu jų administruojami subjektai. Institucijos turi įgaliojimus vienašališkai ir savarankiškai formuoti administracinės teisės subjektų teisinę situaciją bei turi galimybę priversti vykdyti priimtus sprendimus, taikant valstybės prievartos priemones. Subjektų nelygybė administracinėje teisėje yra svarbus ypatumas, darantis įtaką mediacijos pritaikymo galimybėms. Akivaizdu, kad aukštesnė vieno ginčo dalyvio padėtis neskatina rasti bendrų sprendimų. Viešojo administravimo institucijų ir jų administruojamų subjektų pozicijos susilygina tik teismo proceso metu, todėl dažnai tik tokiu būdu yra įmanoma pradėti dialogą, galintį baigtis

¹⁵⁶ Drelichowska A. Model mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym // [http://arbitraz.laszczuk.pl/adr/216/Model mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym.pdf](http://arbitraz.laszczuk.pl/adr/216/Model%20mediacji%20w%20postępowaniu%20sądowoadministracyjnym.pdf); prisijungimo laikas: 2014-05-05.

taikiu ginčo sprendimu. Manytina, kad išreikšdamas tokią nuomonę, Wojciech Federczyk skatina būtent teisminės mediacijos administraciniuose teismuose praktiką.

Kodėl Lenkijoje mediacija nėra pakankamai sėkminga? Viena iš svarbiausių priežasčių - mediacijai palankios teisinės aplinkos trūkumas. Pavyzdžiui, viešojo administravimo institucijos nėra pasiruošusios daryti jokių nuolaidų, o ypatingai pripažinti savo klaidas, padarytas administracinio proceso stadijoje, nerimaudamos, kad sudarytas taikus susitarimas įvairiose procedūrose gali būti panaudotas prieš jas. Gana kritiškai mediacijos būklę Lenkijoje įvertino lenkų mokslininkė ir mediatorė doc. dr. Renata Mienkowska-Norkienė¹⁵⁷. Jos teigimu, nors beveik kiekviename apygardos teisme dirba mediatorių grupė, jie dar neįgijo visuomenės pasitikėjimo ir, deja, kol kas jų profesija nelaikoma rimta alternatyva teismui. Tai lemia situaciją, kad mediatoriai paprastai dirba „pro bono“, todėl ne visuomet efektyviai. Pasak R. Mienkowskos-Norkienės, nepaisant to, kad Lenkijoje yra siūloma gana nemažai mediacijos mokymų, kursų, magistro programų, kol mediacija visuomenėje nebus laikoma rimta alternatyva bylinėjimuisi, visi šie apmokyti žmonės retai teiks mediacijos paslaugas, mediacija nebus jų pagrindinė profesija, todėl ne visi sieks tobulėjimo šioje srityje. Kitaip tariant, nei įstatymai, nei administracinė praktika, nei socialinė aplinka kol kas nedrąsina draugiško susitarimo viešuosiuose ginčuose.

Tačiau visos šios priežastys negali paneigti tarpininkavimo instituto reikšmės. Dialogas su viešojo administravimo institucijomis nebūtinai turi reikšti valdžios institucijų kompetencijos sumažinimą. Tai gali tapti priemone, stiprinančia piliečių pasitikėjimą valstybe – kas yra vienas iš bendrųjų administracinio proceso principų.¹⁵⁸

2.2.2. Austrijos Respublika

Mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas Austrijoje egzistuoja palyginti neilgai. 1980 metais psichologai ir teisininkai sužinojo apie galimybę ginčus spręsti mediacijos būdu ir jos ypatingą sėkmę iš pradžių Jungtinėse Amerikos Valstijose, o paskui ir Vokietijoje. Pats mediacijos poreikis kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo Austrijoje išsivystė iš vis didėjančio skyrybų skaičiaus.¹⁵⁹

¹⁵⁷ 2013 m. lapkričio 14 d. Mykolo Romerio universitete buvo organizuojama nacionalinė mokslinė-praktinė konferencija „Mediacija kaip teisinės kultūros tobulinimo instrumentas“, kurioje doc. dr. Renata Mienkowska-Norkienė skaitė pranešimą „Mediacija Lietuvoje – žvilgsnis iš Lenkijos perspektyvos“.

¹⁵⁸ Klaus J. Hopt, Felix Steffec. Mediation principles and regulation in comparative perspective. Oxford University press: 2013. P. 797.

¹⁵⁹ L. Christoph. Getting the deal through. Mediation in 18 jurisdictions worldwide. Austria: 2014 // <http://www.fplp.at/de/component/itrfiler/?view=download&id=874>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

Pirmasis seminaras mediacijos tema Austrijoje įvyko ankstyvaisiais 1990 metais Roland Proksch iniciatyva.¹⁶⁰ Vėliau buvo rengiami daugiau praktiniai užsiėmimai, kurie lėmė spartų mediacijos plėtojimąsi šalyje. Nuo to laikotarpio mediacija buvo pradėta taikyti pirmiausia šeimos teisės bei įmonių teisės srityje. Šiuo metu mediacija taikoma kur kas plačiau - sprendžiant tarp kaimynų iškilusius ginčus, mokyklose, taip pat vykdoma tarpkultūrinė mediacija bei mediacija tam tikrose viešosios teisės srityse, pavyzdžiui, aplinkosaugos teisės srityje, teritorijų planavimo, sprendžiant infrastruktūros bei miesto plėtros klausimus.

Pagrindinis mediacijos šaltinis pozityviojoje Austrijos teisėje yra Mediacijos civilinėje teisėje įstatymas, kuris Austrijoje įsigaliojo dar 2004 m. gegužės 1 d.¹⁶¹ bei Austrijos teisingumo ministro leidžiami nutarimai-taisyklės, kurios yra taikomos visiems mediatoriams, nepriklausomai nuo jų veiklos srities.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Austrijos įstatymai, numatantys mediaciją administraciniuose ginčiuose, priešingai nei prieš tai aptartoje Lenkijos Respublikoje, mini tik neteismines mediacijos formas. Pavyzdžiui, pagal Austrijos Neįgalių asmenų lygių galimybių įstatymą (ol. *Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz*), bei Neįgalių asmenų užimtumo įstatymą (ol. *Behinderteneinstellungsgesetz*) tiesiogiai reikalaujama steigti būtent neteisminius ginčų sprendimo mechanizmus.

Austrijos bendroji ir specialioji administracinė teisė valstybės pareigūnams numato bendro pobūdžio įpareigojimą administraciniame procese siekti priešingų interesų sureguliuavimo.¹⁶² Mediacija daugiausiai taikoma aplinkosaugos teisės srityje iškilusiems ginčams sureguliuoti, ypačingai tose srityse, kai teikiami prašymai išduoti įvairaus pobūdžio licencijas, kadangi šioje srityje kyla didžiausi interesų konfliktai. Jei atsitinka taip, kad licencijų išdavimo procese atsiranda didelių interesų konfliktų, institucija, išduodanti licencijas, suinteresuoto asmens prašymu gali šį procesą sustabdyti, kad būtų pradėtas mediacijos procesas, padėsiantis sureguliuoti iškilusį konfliktą. Mediacijos proceso metu pasiekti rezultatai gali būti perduodami atitinkamai institucijai, kuri rūpinasi licencijų išdavimu, ir į juos pagal įstatymuose numatytas galimybes gali būti atsižvelgiama tolesniame licencijų išdavimo procese ir sprendime.¹⁶³

¹⁶⁰ L. Christoph. Getting the deal through. Mediation in 18 jurisdictions worldwide. Austria: 2014 // <http://www.fplp.at/de/component/itrfiler/?view=download&id=874>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁶¹ ten pat.

¹⁶² Klaus J. Hopt, Felix Steffec. Mediation principles and regulation in comparative perspective. Oxford University press: 2013. P. 295

¹⁶³ Ten pat, P. 296

Austrijoje mediaciją administracinėje teisėje atlieka mediatoriais pripažinti asmenys, kurie yra įtraukti į Teisingumo ministerijos mediatorių registrą. Mediatoriams yra nustatyti gana griežti reikalavimai ir tik tie, kurie atitinka visus keliamus kriterijus, teisingumo ministro gali būti įtraukti į mediatorių sąrašą. Mediatoriams keliamus reikalavimus išsamiai nustato Mediacijos civilinėje teisėje įstatymas ir mediatoriaus išsilavinimui reglamentuoti skirtas teisingumo ministro potvarkis. Remiantis šiais teisės aktais išskirtini šie pagrindiniai būsimiems mediatoriams keliami reikalavimai bei tam tikri procesiniai ypatumai¹⁶⁴ :

- mediatorius turi būti mažiausiai 29 metų amžiaus;
- turėti mediatoriui tinkamą išsilavinimą;
- būti patikimu (reikia pateikti ne senesnę kaip 3 mėnesių pažymą apie neteistumą);
- turėti civilinės atsakomybės draudimą;
- kandidatas į mediatorius savo pareiškime turi nurodyti vietovę, kurioje dirbs;
- pareiškime taip pat nurodomos ankstesnės specialybės, darbovietė, mokslinis laipsnis ar specializacija;
- mediatorių sąrašus tvirtina teisingumo ministras;
- mediatoriai nuolatos turi kelti kvalifikaciją ir išklaudyti apie 50 valandų mokymų per penkerius metus;
- asmenys, kurie atitinka registracijos reikalavimus, teisingumo ministro įtraukiami į mediatorių sąrašą penkeriems metams;
- mediatoriaus veikla po penkerių metų mediatoriaus prašymu gali būti pratęsta dar dešimčiai metų.

Mediatoriams Austrijoje galioja ir keletas bendro pobūdžio klasikinei mediacijai būdingų reikalavimų. Pavyzdžiui, mediatoriai turi griežtus įsipareigojimus dėl konfidencialios informacijos, kuri buvo patikėta mediatoriui mediacijos proceso metu, atskleidimo. Ši taisyklė taikoma ir įvairiems mediacijos proceso metu gautiems arba parengtiems dokumentams. Taip pat mediatorius negali būti liudytoju ar atskleisti konfidencialią informaciją, sužinotą mediacijos proceso metu, net ir tuo atveju, jeigu šalys su tuo sutinka. Šios slaptumo ir konfidencialumo pareigos pažeidimas mediatoriui gali užtraukti net baudžiamąją atsakomybę, t.y. mediatorius gali būti nuteistas laisvės atėmimu iki šešerių mėnesių.¹⁶⁵

¹⁶⁴ L. Christoph. Getting the deal through. Mediation in 18 jurisdictions worldwide. Austria: 2014 // <http://www.fplp.at/de/component/itrfife/?view=download&id=874>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁶⁵ ten pat.

Mediatoriams galioja įstatyminis draudimas veikti kaip mediatoriui, jeigu jis buvo tam tikros ginčo šalies atstovu, sprendimą priimančiu organu ar šalies konsultantu. Be to, mediatorius nebegali veikti kaip atstovas, konsultantas ar sprendimą priimančias organas visuose tolimesniuose to paties ginčo procesuose.¹⁶⁶

Įdomu tai, kad Austrijos įstatymai nenumato mediatoriams pareigos pranešti valstybinėms institucijoms ar kitoms įstaigoms apie vykstančius mediacijos procesus ar jų rezultatus. Dėl šios priežasties Austrijoje nėra jokios oficialios statistikos apie mediacijos būdu nagrinėjamas ar jau išnagrinėtas bylas bei jų rezultatus.

2.2.3. Nyderlandų Karalystė

Terminas mediacija Nyderlanduose pirmą kartą pasirodė ankstyvaisiais 1990 metais ir nuo tada tapo teisinės Nyderlandų kalbos dalimi. Tai nereiškia, kad mediacija, kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas, iki tol Nyderlanduose buvo nežinomas. Mediacija kaip procesas, dalyvaujant trečiajam nešališkam asmeniui, jau egzistavo net keletą amžių, tačiau pats procesas buvo pavadintas kitokiais, tik Nyderlandų teisėje žinomais, o ne tarptautiniais, terminais.¹⁶⁷

1970-1980 metais Nyderlandų piliečiai tapo vis labiau nepatenkinti teismine sistema - teismų neprieinamumu, pernelyg dideliu formalizmu, itin ilgai užsitęsiančiu bylų nagrinėjimu ir, žinoma, dideliais mokesčiais. Šie faktoriai buvo stipri paskata pradėti svarstyti alternatyvius teismui ginčų sprendimo būdus.

1993 metais buvo įkurtas nepriklausomas Nyderlandų mediacijos institutas – NMI (ol. *Nederlands Mediation Instituut*). Šios institucijos pagrindinis tikslas - kuo išsamiau informuoti visuomenę apie mediacijos procesą bei nuolatos gerinti teikiamų mediacijos paslaugų standartus.¹⁶⁸ NMI yra atsakinga už nacionalinį mediatorių registrą, į kurį yra įtraukiami tik kvalifikuoti mediatoriai. Į NMI nacionalinį registrą įtraukti mediatoriai yra baigę specialius mediatorių mokymus, kuriuos pripažįsta šis institutas, ir yra išlaikę teorijos egzaminą bei gavę įvertinimą. Mediatoriai nuolatos privalo tobulinti savo žinias, kadangi ši institucija kas kartą tai taip pat tikrina. Mediatorių registravimasis NMI nėra privalomas, tačiau jeigu mediatorius nori dirbti Nyderlandų

¹⁶⁶ L. Christoph. Getting the deal through. Mediation in 18 jurisdictions worldwide. Austria: 2014 // <http://www.fplp.at/de/component/itrfife/?view=download&id=874>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁶⁷ Roo A. and Jagtenberg R. Encouraging mediation in the Netherlands // ADR Bulletin: ePublications@bond. 2003. Nr. 6(3). P. 43. // <http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1240&context=adr>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁶⁸ Tarpininkavimas valstybėse narėse – Nyderlandai // https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-nl-lt.do?member=1; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

subsidijuojamos teisinės pagalbos sistemoje arba pagal teismo nukreipimą, jis privalo įsiregistruoti NMI ir įgyti akreditaciją bei pereiti vertinimą.¹⁶⁹

Kadangi palaiptams augo susidomėjimas mediacijos procesu, atsirado poreikis keisti informaciją. Tai paskatino specialių informacinių leidinių atsiradimą. 1997 metais buvo išleistas pirmasis mediacijos žurnalas (ol. *Tijdschrift voor Mediation*), kurio turinys buvo koncentruotas būtent tik į šio ginčų sprendimo būdo ypatumų nagrinėjimą. Žurnalas buvo leidžiamas kas tris mėnesius, kurio pagrindinis tikslas - būti mediatorių forumu visiems, besidomintiems mediacija. Po kurio laiko pasirodė dar vienas leidinys – Alternatyvaus ginčų sprendimo naujienlaiškis (ol. *ADR Nieuwsbrief*), kuris buvo leidžiamas net 8 kartus per metus, koncentravosi į mediacijos aktualijas ir būdavo išsiuntinėjamas visiems NMI mediatoriams.¹⁷⁰

Kalbant apie mediaciją administraciniams ginčams spręsti, Nyderlanduose ypatingas dėmesys skiriamas mediacijos procesui Nyderlandų valstybės tarybos administracinės jurisdikcijos skyriuje (ol. *Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*)¹⁷¹. Čia mediacija taikoma tik aplinkosaugos ir teritorijų planavimo bylose. Šiose srityse taikomos mediacijos procedūros yra itin išsamiai reglamentuotos.¹⁷² Tačiau pastebima tendencija vis labiau taikyti mediaciją sprendžiant ginčus mokesčių teisės bei statybų teisės srityse, pavyzdžiui įvairių licencijų išdavimo procese.

Toliau glaustai apžvelgtinas mediacijos taikymo procesas Nyderlandų valstybės tarybos administracinės jurisdikcijos skyriuje¹⁷³. Teismui iš pareiškėjų gavus prašymą taikyti mediaciją, teisėjas pirmiausia įvertina bylos aplinkybes ir tai, ar šiam konkrečiam atvejui mediacijos procedūra apskritai yra tinkama. Teisėjui nusprendus, jog mediacija yra tinkamas būdas ginčui spręsti, ginčo šalims yra išsiunčiami kvietimai pradėti mediaciją. Jeigu nors viena iš šalių atsisako pradėti mediacijos procesą, ji turi apie tai nedelsiant pranešti teismui. Tokiu atveju toliau byla bus nagrinėjama įprastinio proceso tvarka. Jeigu abi ginčo šalys sutinka pasinaudoti mediacija, jos turi išsirinkti mediatorių, kuris padės ginčo šalims spręsti konfliktą. Šalių pasirinktas mediatorius per keturias savaites nuo pirminio kvietimo šalims pradėti mediacijos procesą įteikimo turi teismui išsiųsti susitarimą vykdyti mediaciją. Jei per nustatytą terminą teismas negauna šio susitarimo, toliau

¹⁶⁹ Specializuoti teismai Nyderlanduose // https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-nl-lt.do?member=1; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁷⁰ Roo A. and Jagtenberg R. Encouraging mediation in the Netherlands // ADR Bulletin: ePublications@bond. 2003. Nr. 6(3). P. 43. // <http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1240&context=adr>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁷¹ Nyderlandų valstybės tarybos administracinės jurisdikcijos skyrius (ol. *Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*) yra apeliacinė ir paskutinioji instancija visose administracinėse bylose, kurių neišsprendė kiti apeliaciniai teismai.

¹⁷² Klaus J. Hopt, Felix Steffec. Mediation principles and regulation in comparative perspective. Oxford University press: 2013. P. 738.

¹⁷³ Ten pat, P. 739.

vyksta įprastinis bylų nagrinėjimo procesas ir laikoma, kad šalys atsisakė pasinaudoti mediacijos procesu ginčui išspręsti.

Mediacija yra savanoriškas procesas, tačiau jeigu šalys nusprendžia pasinaudoti šiuo alternatyviu ginčų sprendimo būdu, jas pradeda saistyti tam tikri įsipareigojimai. Vienas jų, jei mediacijos proceso metu yra pasiekiamas taikus susitarimas, apeliantas, t.y. skundą padavęs asmuo, įsipareigoja atsiimti skundą. Jei skundą teismui pateikė viešojo administravimo institucija, taikus susitarimo atveju, ji įsipareigoja priimti naują administracinį aktą per tam tikrą teismo nustatytą terminą. Tuo metu, kol vyksta mediacijos procesas, įprastinis teismo procesas yra sustabdomas. Mediacijos procesas gali vykti dvylika savaičių nuo to momento, kai teismas gavo šalių ir mediatoriaus susitarimą dėl mediacijos procedūros. Jei per nustatytą terminą šalys nesudaro taikus susitarimo, teismo procesas yra atnaujinamas ir toliau vyksta įprastine bylų nagrinėjimo tvarka.

Atkreiptinas dėmesys į dar vieną iniciatyvą viešosios teisės srityje - "Iniciatyvus ginčų sprendimas" (ol. *Proactieve Geschilplossing*).¹⁷⁴ Ši iniciatyva paremta 2007-2008 metais atlikta studija, kurios rezultatai parodė, jog asmeninis kontaktas tarp viešojo administravimo institucijos ir piliečio galimai anksčiausioje ginčo stadijoje gali padėti išvengti konflikto. Kitaip tariant, šios iniciatyvos esmė - viešojo administravimo institucijų bendradarbiavimas su piliečiais.

Bendradarbiavimo procesas vykdavo dviem etapais. Pirmiausia, dar prieš viešojo administravimo institucijai įgyvendinant sprendimą, suinteresuotos šalys galėdavo kreiptis į ją ir prašyti paaiškinti priežastis, kurios lėmė atitinkamą tos institucijos sprendimą. Antra, tuo atveju, jeigu vis dėl to dėl viešojo administravimo institucijos sprendimo būdavo paduodamas skundas, viešojo administravimo institucija kaip įmanoma greičiau vėl susisiekdavo su pareiškėju, kad galėtų dar kartą išaiškinti situaciją. Šios iniciatyvos studija parodė teigiamą poveikį suinteresuotoms šalims, o taip pat ir viešojo administravimo institucijos darbuotojams. Tyrimo duomenimis pastarieji savo darbą suvokė kaip labiau teikiantį pasitenkinimą, o pareiškėjai labiau buvo patenkinti valstybinių institucijų darbu. Suinteresuoti asmenys ypatingai vertino tai, kad viešojo administravimo institucijų darbuotojai jų situaciją vertino rimtai ir netgi pasikviesdavo asmeniniam pokalbiui, tam, kad detaliau galėtų išsiaiškinti susidariusią situaciją. Buvo prieita prie išvados, kad šiais atvejais pats proceso rezultatas likdavo antraeilium dalyku. Tyrimas taip pat parodė, kad vadovaujantis mediacijos principais, buvo nemažai sutaupyta laiko ir net vidutiniškai 50% visų skundų vėliau buvo atsiimti.

¹⁷⁴ Klaus J. Hopt, Felix Steffec. *Mediation principles and regulation in comparative perspective*. Oxford University press: 2013. P. 739.

2013 m. Nyderlandų parlamente (ol. *Staten Generaal*) buvo pateikti trys įstatymų projektai, kuriuos įgyvendinus, mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas dar labiau įsitvirtins Nyderlandų teisėje.¹⁷⁵ Remiantis šiais įstatymų projektais, numatyta nemažai procesinių pakeitimų. Pirmiausia sugriežtinti reikalavimai mediatorių registracijai. Tik tie mediatoriai, kurie atitiks keliamus reikalavimus, galės būti registruojami. Pati registracija ir toliau išliks neprivaloma, tačiau registruoti mediatoriai, turintys atitinkamą kvalifikaciją, turės kur kas daugiau privilegijų nei neregistruoti mediatoriai – pavyzdžiui, tik registruoti mediatoriai galės priklausyti Nyderlandų teisinės pagalbos sistemai ar būti mediatoriais byloje, pagal teismo nukreipimą.

Atkreiptinas dėmesys į procesinius pakeitimus, pagal kuriuos bylą nagrinėjantis teismas įspės ginčo šalis apie galimybę pasinaudoti mediacija. Kartu su teismo šaukimais ar kitokiais pranešimais, bus išsiunčiamas informacinis lapelis apie mediaciją bei pridedama forma, kurioje ginčo šalys turės įsivertinti mediacijos panaudojimo jų ginčui spręsti galimybes, ar nurodyti priežastis, kodėl mediacijos procesu nesinaudos.¹⁷⁶

Dar viena naujovė – ginčo šalys turės teisę elektroniniu būdu prašyti teismo patvirtinti mediacijos proceso metu pasiektą susitarimą.¹⁷⁷ Manytina, kad tokie procesiniai pakeitimai užtikrins dar greitesnį ir efektyvesnį ginčų sprendimą Nyderlanduose.

Apibendrinant užsienio valstybių praktiką, taikant mediaciją administraciniams ginčams spręsti pastebėtina, kad, kaip ir būdinga civilinės teisės tradicijos valstybėms, pirmiausia yra priimami atitinkami teisės aktai, reglamentuojantys mediacijos procesą, o tik tada atitinkamos nuostatos yra pradamos taikyti praktikoje. Nepaisant to, konstatuotina, kad vien teisės normų dėl mediacijos naudojimo inkorporavimas į teisės sistemą neužtikrina sklandaus šio instituto funkcionavimo. Tenka konstatuoti, kad kol kas pastebimi tik pavieniai žingsniai administracinės teisės srityje taikyti ginčų sprendimo alternatyvas.

Nors analizuotų valstybių praktikoje dar sudėtinga išvelgti aiškų mediacijos veikimo modelį, pritaikytą administraciniams ginčams spręsti, vis dėlto galima išskirti tam tikrus bendro pobūdžio bruožus, būdingus mediacijai administracinės teisės srityje. Daugiausiai mediaciją yra bandoma taikyti sprendžiant ginčus aplinkosaugos, teritorijų planavimo srityse, ypačingai įvairių

¹⁷⁵ Bart Van Reeken. Netherlands: Mediation In Dutch Law Draws Closer – Changes In Legal Practice. 2013 // <http://www.mondaq.com/x/268896/court+procedure/Mediation+in+Dutch+law+draws+closer+changes+in+legal+practice>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁷⁶ Tarpininkavimas valstybėse narėse – Nyderlandai // https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-nl-lt.do?member=1; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁷⁷ Bart Van Reeken. Netherlands: Mediation In Dutch Law Draws Closer – Changes In Legal Practice. 2013 // <http://www.mondaq.com/x/268896/court+procedure/Mediation+in+Dutch+law+draws+closer+changes+in+legal+practice>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

licencijų išdavimo procese. Taip pat pastebima tendencija pritaikyti šį alternatyvų ginčų sprendimo būdą ir mokesčių bei statybų teisės sferoje. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad kai kurios valstybės, pavyzdžiui, Austrijos Respublika, apsiriboja tik bendro pobūdžio reikalavimais viešojo administravimo subjektams siekti priešingų interesų sureguliuavimo taikiais būdais, t.y. kol kas bandoma įvairius ginčų sprendimo būdus naudoti ikiteisminiame lygmenyje. Tuo tarpu kitos valstybės, Lenkijos Respublika, Nyderlandų Karalystė, pasirinko drąsesnį kelią, teisės aktuose įtvirtindamos nuostatas, leidžiančias ginčo šalims pasirinkti bandyti ginčą spręsti taikant mediaciją. Kitaip tariant, kai kuriose valstybėse yra įtvirtinta teisminė mediacija, tiesa, savanoriška, kurią, įvertinusios situaciją ir teismo pasiūlymą, gali pasirinkti arba atsisakyti pačios ginčo šalys.

Pastebėtinas ir kūrybingas požiūris į mediacijos sklaidos priemones, pavyzdžiui, informacinių pranešimų, apie galimybę ginčą spręsti mediacijos būdu, pateikimas ginčo šalims kartu su kitais informacinio pobūdžio teismo dokumentais – šaukimais, pranešimais; specialių mediacijos institutų steigimas, kurių paskirtis skleisti informaciją apie mediaciją ir tokiu būdu ją populiarinti; įvairių informacinių, tik mediacijos tematika rašančių, leidinių spausdinimas ir platinimas. Be jokios abejonės tokios priemonės reikalauja didelių finansinių resursų, tačiau manytina, kad veiksmingai prisidėtų prie mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo, didesnio populiarumo visuomenėje.

3. MEDIACIJOS PRITAIKYMO LIETUVOS ADMINISTRACINĖJE TEISĖJE TEORINIAI IR PRAKTINIAI ASPEKTAI

3.1. Mediacijos apraiškų paieškos Lietuvos pozityviojoje administracinėje teisėje

„Alternatyvaus ginčų sprendimo procedūros populiarėja ir Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje.“¹⁷⁸ Pastebima tendencija, kad visuomenė pamažu „atsisako stereotipinio požiūrio į teismą kaip į vienintelę kompetentingą instituciją spręsti tarp asmenų kilusius ginčus“¹⁷⁹ ir vis dažniau renkasi trumpesnius, mažiau ne tik laiko, bet ir sąnaudų reikalaujančius alternatyvius kelius konfliktui sureguliuoti. Tiesa, Lietuvos pastangos taikyti alternatyvius ginčų sprendimo būdus kol kas labiausiai pastebimos privatinėje teisėje, pavyzdžiui, sprendžiant iš šeimos teisinių santykių kylančius ginčus ar nagrinėjant įvairaus pobūdžio komercinius ginčus. Pastangos populiarinti alternatyvius ginčų sprendimo būdus privatinės teisės srityje labiausiai sietinos su šios srities teisinio

¹⁷⁸ F. Petrauskas. Alternatyvaus ginčų nagrinėjimo raida, teisinė padėtis ir reglamentavimas // Jurisprudencija. 2011, Nr. 18(2). P. 646.

¹⁷⁹ ten pat.

reguliuojimo pokyčiais. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Seimui 2011 m. birželio 21 d. priėmus Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso pakeitimo ir papildymo įstatymą¹⁸⁰, nuo 2011 m. spalio 1 d. įsigaliojo nuostatos, suteikiančios ginčo šaliai teisę pateikti priešingai šaliai oficialų pasiūlymą dėl ginčo užbaigimo taikos sutartimi, taip pat galimybę taikyti teisminį taikinamąjį tarpininkavimą, siekiant taikaus ginčo išsprendimo. Paminėtinas ir 2008 m. priimtas Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymas¹⁸¹, reglamentuojantis taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) procedūrą ir propaguojantis taikų ginčų sprendimą. Tokiu būdu visuomenė yra skatinama „bylinėjimosi mentalitetą“ keisti socialinio dialogo kultūros vystymu ir labiau orientuotis į socialinių santykių išsaugojimą.

Nepaisant didelių pastangų populiarinti alternatyvius ginčų sprendimo būdus privatinėje teisėje, galime pastebėti gana nemažai jų taikymo apraiškų ir administracinėje teisėje. Visų pirma tokios iniciatyvos yra skatinamos Europos lygmeniu. Štai, pavyzdžiui, Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Rec(2001)9 „Dėl bylinėjimosi tarp administravimo institucijų ir privačių asmenų alternatyvų“¹⁸² skatina naudoti alternatyvius ginčų sprendimo būdus administraciniams ginčams spręsti kaip priemonę, mažinančią teismų darbo krūvį, ilgai trunkantį ginčų nagrinėjimą, o taip pat viešojo administravimo institucijų atotrūkį nuo visuomenės. Remiantis Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija R (81)7 „Dėl priemonių, lengvinančių galimybes naudotis teisingumo sistema“¹⁸³, Europos Sąjungos valstybės narės yra raginamos imtis priemonių, skatinančių taikos sutarčių sudarymą bei šalių sutaikinimą. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija R (86)12 „Dėl priemonių, leidžiančių užkirsti kelią pernelyg dideliame darbo krūviui teismuose arba sumažinti jį“¹⁸⁴ taip pat deklaruojamas siekis imtis priemonių taikiems susitarimams sudaryti, įpareigojant teisėjus, teisininkus, kompetentingas institucijas raginti ginčo šalis susitaikyti tiek teismo proceso metu, tiek ikiteisminėje ginčų sprendimo stadijoje. Akivaizdu, kad Europos Tarybos Ministrų Komiteto nuomone, alternatyvūs ginčų sprendimo būdai gali būti ir netgi

¹⁸⁰ Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso pakeitimo ir papildymo įstatymas. Valstybės žinios. 2011, Nr. 85-4126.

¹⁸¹ Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymas. Valstybės žinios. 2008, Nr. 87-3462.

¹⁸² Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. Rec(2001)9 on Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties // <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&Site=COE%3E> ; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁸³ Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (81)7 on measures facilitating access to justice // <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=599788&SecMode=1&DocId=671776&Usage=2> ; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁸⁴ Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (86)12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in courts // http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/legal_professionals/court_clerks/legal_instruments_and_documents/.Rec%20%2886%29%2012.asp ; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

pageidaujama, kad būtų pritaikyti ir kitose ginčų kategorijose, pavyzdžiui, sprendžiant administracinius ginčus, taip išeinant už standartiniu laikomo įsigalėjusio požiūrio, kad alternatyvių ginčų sprendimo būdų taikymas būdingas vien tik privatinės teisės sričiai, ribų.

Pasak U. Trumpulio, „administraciniai ginčai gali būti sprendžiami taikiai, t.y. darant kompromisus, susitarant dėl visiems priimtino sprendimo, o mediacija yra įvardijama kaip vienas iš būdų, galinčių padėti išspręsti administracinį ginčą taikiai, sudarančių sąlygas efektyviai asmens teisių bei laisvių apsaugai“¹⁸⁵ Lietuvos Respublikos teisės aktuose taip pat galime aptikti mediacijos, kaip vieno iš alternatyvaus ginčų sprendimo būdų susitarti taikiai sprendžiant tam tikrų kategorijų administracinius ginčus, įtvirtinimo apraiškas. Remiantis tuo, pateiksime keletą tokių mediacijos taikymo apraiškų pavyzdžių, kildinamų iš Lietuvos pozityviosios administracinės teisės šaltinių.

Metodologiškai vertinant mediacijos implikacijų į administracinę teisę galimybes, mūsų nuomone, reikia fokusuotis į dviejų lygmenų teisinį reguliavimą – bendrąjį ir specialųjį. Bendrojo lygmens teisiniu reguliavimu laikytinos teisės normos, taikomos visoms administracinės teisės sritims ir įtvirtinančios viešojo administravimo, kaip administracinės teisės reguliavimo objekto, teisinius pagrindus. Savo ruožtu specialaus teisinio reguliavimo lygmuo taikomas atskiroms specifinėms viešojo valdymo sritims (energetikos, aplinkos, sveikatos apsaugos, finansų ir kt.) ir jose susiklostantiems teisiniams santykiams reguliuoti.

Šio tyrimo ribose, galima teigti, skirtini du pagrindiniai teisės aktai, bendruoju lygmeniu reglamentuojantys administracinius teisinius santykius - Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (toliau – VAI) bei Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (toliau - ABTĮ). Itin svarbus šios analizės kontekste yra VAI 7 str., kuriame yra įtvirtinta imperatyvi viešojo administravimo subjekto pareiga tartis su visuomene dėl administracinių sprendimų, susijusių su visuomenės interesais, priėmimo. Šio straipsnio 2 dalyje įtvirtinti konsultavimosi su visuomene būdai – „suireresuotų asmenų sueigos, apklausos, viešai skelbiami susirinkimai, atstovų kvietimai, kiti nuomonių išaiškinimo būdai“¹⁸⁶. Kaip matome, įvardintos kategorijos yra labiau teorinio lygmens, kadangi nėra aiškus jų praktinio įgyvendinimo procesas ir galimo kompromiso, kaip konsultavimosi su visuomene rezultato, pasiekimo būdai. Kitaip tariant, minėtos konsultavimosi priemonės savo esme neatspindi socialinio dialogo su visuomene, kaip vieno iš svarbiausių administracinės teisės tikslų, siekimo. Prof. J. Lakio teigimu, ši VAI įtvirtinta

¹⁸⁵ U. Trumpulis. Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje // Jurisprudencija. 2012, Nr. 19(4). P. 1433.

¹⁸⁶ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

nuostata bendrąja prasme yra prevencinė, leidžianti siekti svarbiausio pilietinės visuomenės standarto – piliečių dalyvavimo bendruomenės ir valstybės reikaluose, tačiau tam, kad ji būtų iš tikrųjų veiksminga ir realiai taikoma, trūksta šios normos detalizavimo, t.y. nėra aišku, ar privalu konsultuotis visais atvejais, ar tik tada, kai iškyla konflikto grėsmė.¹⁸⁷ Tačiau negalima atmesti, kad, vertinant metodologiškai, tai yra vienas iš mediacijos oficialaus įteisinimo viešojo administravimo srityje teisinių pagrindų, reikalaujančių detalizacijos kitose šio įstatymo normose. Atsižvelgiant į tai darytina prielaida, kad mediacija, kaip viena iš konsultavimosi su visuomene priemonių, galėtų papildyti VAI 7 str. turinį, kadangi šis metodas aiškiai orientuotas į kompromisų ieškojimą, taikų tarpusavio interesų derinimą bei, kaip procesas, pasižymi aiškia struktūra ir veikimo kryptimi.

Vis dėlto, nepaisant šios ganėtinai abstrakčios ir „kuklios“ užuominos apie viešojo administravimo subjektų pareigą konsultuotis su visuomene, nei VAI, nei ABTĮ nesurasime daugiau jokių nuostatų, įtvirtinančių bendro pobūdžio įpareigojimą viešojo administravimo subjektams administraciniame procese siekti priešingų interesų suderinimo, jeigu tokiu įpareigojimu nelaikysime administracinės teisės socialinio kompromiso funkcijos, kurios įgyvendinimas turi būti siekiamybė bet kurioje viešojo administravimo srityje.

Vis dėlto manytume, kad paminėtos užuominos išsamiai neapibrėžia mediacijos pritaikymo viešojo administravimo srityje erdvės, kadangi galiojantis teisinis reguliavimas aiškiai byloja apie tam tikrą viešojo administravimo, kaip administracinio proceso formos, specifiką. Akcentuotina, kad VAI 19-36 str. įtvirtintas specifinis, tačiau analizuojamos problematikos kontekste labai svarbus institutas – administracinė procedūra. Pagal VAI 19 str. 1 d. Administracinė procedūra tai viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant asmens skundą ar pranešimą apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde ar pranešime, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą.

Susipažinę su šio instituto teisiniu reguliavimu matome, kad tai savotiškas „mini administracinis procesas“, apimantis privataus asmens teisinių gynimo garantijas, kurio paskirtis turėtų būti vertinama ne tik kaip operatyvus problemos sprendimas, bet kaip ir formalizuoto administracinio ginčo kilimo prevencinis mechanizmas. Kitaip tariant, institucijai suteikiama galimybė dar kartą įvertinti viešojo administravimo subjektų priimtų aktų (ar veiksmų, neveikimo) teisėtumą ir pagrįstumą, taip išsprendžiant teisinę situaciją, galinčią išsivystyti iki administracinio ginčo stadijos. Tokią procedūrą galima vertinti įvairiai - kaip specifinę viešojo administravimo

¹⁸⁷ J. Lakis. Konfliktų valdymas viešajame sektoriuje: teisinės ir organizacinės problemos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 33(25). P. 21.

veiklos tąsą (formą) ar kaip neteisminę administracinių ginčų sprendimo procedūrą. Tačiau svarbiausia yra tai, kad šioje stadijoje, jau besiformuojant konfliktinei aplinkai, vis dar nėra trečiojo subjekto, galinčio priimti šalims privalomą sprendimą. Tai reiškia, kad teisinio santykio dalyviai (galimo konflikto šalys) turi daugiau laisvės įstatymo nustatytose ribose susitarti bei rasti abiem šalims priimtina sprendimą.

Tokiame teisiniame reguliavime išveltume sąsajas su pozityviu Vokietijos pavyzdžiu. Šios šalies „Administracinio proceso įstatyme“ nors ir nėra tiesiogiai įtvirtintos mediacijos taikymo prielaidos, tačiau numatyta galimybė sudaryti administracinę sutartį, vadinamą taikos sutartimi ir, kas svarbiausia, ne ginčo, bet viešojo administravimo proceso stadijoje. Administracinio proceso įstatymo 55 straipsnio nuostatos numato taikos sutartį (kompromisinį susitarimą) (vok. *Vergleichsvertrag*). Šiame straipsnyje teigiama, kad įvertinus konkrečios bylos arba teisinės situacijos aplinkybes, egzistuojantis neapibrėžtumas panaikinamas abipusėmis nuolaidomis. Todėl administracinė institucija, savo nuožiūra įvertinusi tikslingumą, gali sudaryti administracinę sutartį ir taip išspręsti teisiškai neapibrėžtą situaciją¹⁸⁸.

Jeigu Vokietijos teisės tradicijos erdvėje tokia galimybė vertintina kaip modernaus administracinio teisinio reguliavimo pavyzdys, suteikiantis viešojo administravimo institucijai diskrecijos teisę derėtis ir priimti abiem šalims tinkamą sprendimą, kaip gi Lietuvos administracinėje teisinėje praktikoje atrodo administracinės procedūros institutas?

Mokslinių darbų šia tema neteko surasti, tačiau praktikoje neretai pasigirsta nuomonių, kad viešojo administravimo subjektų vadovai nelinkę vertinti tai kaip galimybės rasti socialinę sutarimą su privačiais asmenimis, pripažinti bei ištaisyti savo institucijos klaidas. Tai lemia, kad Lietuvoje viešojo administravimo subjektai nerodo jokio suinteresuotumo, kad nekiltų administracinis ginčas, o neretai privačiam asmeniui tiesiogiai pasiūlo kreiptis į teismą ir ginti savo „galimai pažeistas teises“. Akivaizdu, kad dominuojant tokiam požiūriui socialinę taiką pasiekti ne tik sudėtinga, bet net ir neįmanoma. Manytume, kad būtent šis aspektas yra labai svarus argumentas įvesti tam tikrus mediacijos mechanizmus būtent į administracinės procedūros stadiją, kurioje mediatorius galėtų padėti rasti taikų sprendimą, atitinkantį tiek viešąjį, tiek privatųjį interesus konkrečioje probleminėje situacijoje. Tačiau akcentuotina, kad kartu su mediacijos mechanizmų įvedimu reikėtų sistemiškai pagalvoti apie tam tikras teisinio reguliavimo korekcijas, įpareigojančias viešojo administravimo subjektus siekti dialogo ir taikaus problemų sprendimo. Kadangi priešingu atveju, įvertinus jau

¹⁸⁸ Žr. Plačiau: Kuncevičius G. Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011. P. 102.

minėtą problematiką, galima daryti prielaidą, kad į mediaciją būtų žvelgiama kaip į dar vieną formalių procedūrinių veikslių rinkinį.

Atsižvelgiant į išdėstytą darytina išvada, kad nebuvimas Lietuvos VAI nei taikos sutarties, nei mediacijos instituto taikymo teisinių pagrindų, signalizuoja apie opią administracinio teisinio reguliavimo spragą. Akivaizdu, kad įpareigojimas viešojo administravimo subjektams kiek įmanoma ankstesnėje konflikto stadijoje inicijuoti taikų galimo ginčo sprendimą, užkirstų kelią tolesniam konflikto vystimuisi ir padidintų viešojo administravimo, kaip proceso, skaidrumą bei efektyvumą. Drįstume teigti, kad tokio įpareigojimo įgyvendinimo instrumentu galėtų tapti mediacija, kurios pagalba, kilus net menkiausiai įtampai, konflikto šalys galėtų ieškoti kompromisų ir toliau bendradarbiauti. Kitaip tariant, mediacija šiame viešojo administravimo etape neabejotinai galėtų atlikti prevencinę funkciją. Be to, ginčų sprendimas kiek įmanoma ankstesnėje konflikto stadijoje neabejotinai sudarytų prielaidas mažėti skundų skaičiui administracinių ginčų komisijose ir administraciniuose teismuose, ko nuolat siekiama įvairiomis teisės aktų pataisomis. Minėta sėkminga Nyderlandų Karalystės patirtis taikant išankstines konflikto sprendimo procedūras viešojo administravimo institucijose taip pat rodo, kad tokios priemonės yra veiksmingos ir skatintinos, kadangi įgyvendinamos viešojo administravimo institucijų ir visuomenės tarpusavio susikalbėjimo ir bendradarbiavimo pagrindu, didina visuomenės pasitikėjimą valdžios institucijomis bei užtikrina viešojo administravimo teikiamų paslaugų kokybę. Iš to darytina viena esminių, mūsų nuomone, išvadų: modeliuojant mediacijos pritaikymą viešojo administravimo sistemoje esminis dėmesys turi būti kreipiamas į bendrąjį teisinį reguliavimą, apimantį tiek viešąjį administravimą, kaip administracinių sprendimų priėmimo procesą bei skundų nagrinėjimą (VAĮ reguliavimo sritis), tiek administracinių ginčų sprendimo procesą (ABTĮ reguliavimo sritis).

Kalbant apie specialųjį administracinį teisinį reguliavimą, pastebėtina, kad teisės aktai, reguliuojantys visuomeninius santykius konkrečiose srityse, taip pat neįtvirtina mediacijos, kaip alternatyvaus administracinių ginčų sprendimo būdo. Nepaisant to, analizuojant specialiuosius teisės aktus, galime aptikti kur kas daugiau mediacijos taikymo apraiškų nei bendrajame administraciniame teisiniame reguliavime. Tai suponuoja tam tikrą probleminę situaciją. Remiantis specialiuoju teisiniu reguliavimu galima daryti išvadą, kad nors ir netiesiogiai, tačiau mediacija viešajame administravime jau yra įtvirtinta ir taikoma (turima omenyje įvairios jos apraiškos). Savo ruožtu tai leidžia teigti, kad mediacijos institutas viešajame administravime jau pradėjęs formuotis, tačiau žvelgiant į jo įtvirtinimo lygmenį – specialųjį administracinį reguliavimą, galima manyti, kad mediacijos raida įgaus (galbūt jau įgavusi) chaotišką eigą. Kitaip tariant, nesant mediacijos

įtvirtinimo bendrajame teisiniame reguliavime, jos pagrindų bei principų, tačiau plečiantis specialiajam reguliavimui, mediacijos pritaikymo praktika bus fragmentuota, itin skirtinga ir nepasižyminti bendra orientacija. Tai reiškia, kad mediacijos pritaikymas viešajame administravime vyksta tarsi „iš antro galo“, daugėjant jos apraiškų specialiuosiuose sektoriuose, kuriuose iš esmės reiškiasi skirtingos mediacijos apraiškos, nesusivedančios į kokią nors aiškesnę vieningą sistemą. O tai ateityje apsunkins teisės aktų konsolidaciją ir aiškų mediacijos pritaikymo viešajame administravime viziją (modelį).

Pateiksime mediacijos apraiškų egzistavimo specialiajame administraciniame teisiniame reguliavime apžvalgą, kaip iliustraciją aukščiau padarytoms išvadoms.

Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo¹⁸⁹ (toliau – MAĮ) 159 str. nustatyta, kad Lietuvoje mokestinius ginčus nagrinėja administraciniai teismai. Remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) 2013 m. metinio pranešimo¹⁹⁰ duomenimis, pažymėtina, kad iš visų šiame teisme nagrinėjamų bylų skaičiaus, 8% sudaro su mokestiniais teisiniais santykiais susijusios bylos. Nors pagal gaunamų bylų kiekį LVAT tai nėra pati didžiausia procentinė išraiška, tačiau palyginus su kitų kategorijų nagrinėtomis bylomis, tai gana charakteringas rodiklis. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad mediacijos taikymas mokestiniais ginčams spręsti dar ikiteisminėje stadijoje, t.y. viešojo administravimo institucijoje, padėtų sumažinti tokio pobūdžio bylų skaičių teismuose. Be to pastebėtina, kad įvertinus mokestinių ginčų mediacijos taikymo praktiką užsienio valstybėse, pagrindinė mokestinių ginčų mediacijos forma yra būtent neteisminė mediacija.¹⁹¹ Mediacijos, kaip alternatyvios mokestinių ginčų sprendimo procedūros, inkorporuotos į pačią mokesčių administratoriaus struktūrą, paplitimas yra nulemtas pačios mokestinių ginčų specifikos, nes visais atvejais mokestiniuose ginčiuose viena iš šalių yra viešojo administravimo institucija. Todėl vienas didžiausių neteisminės mokestinių ginčų mediacijos privalumų yra tas, kad mokesčių administratoriui yra daug paprasčiau, pigiau ir greičiau siekti išspręsti ginčą taikiai, dar ginčui nepasiekus teismo, pritaikant mokesčių administratoriaus jau turimas procedūras.¹⁹²

Grįžtant prie mokestinių teisinių santykių reglamentavimo Lietuvoje, atkreiptinas dėmesys į keletą MAĮ nuostatų. MAĮ 71 str. 1 dalyje numatyta galimybė mokesčių administratoriui ir mokesčių mokėtojui pasirašyti susitarimą dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio, jei,

¹⁸⁹ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243.

¹⁹⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 metų metinis pranešimas // <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-metiniai-pranesimai.html> ; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

¹⁹¹ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 340.

¹⁹² ten pat.

apskaičiuojant mokesčius, nė viena iš šalių neturi pakankamai įrodymų savo apskaičiavimams pagrįsti. Taip pat šis įstatymas numato galimybę sudaryti mokestinės paskolos sutartį, kuria nustatomas mokestinės nepriemokos mokėjimo grafikas bei kitos mokestinės nepriemokos sumokėjimo sąlygos.¹⁹³ MAĮ 93 str. 1 dalies 3 punkte įtvirtinta nuostata, kad mokestinė prievolė baigiasi tada, kai įstatymų numatytais atvejais mokesčių administratorius ir mokesčių mokėtojas susitaria. Taip pat MAĮ 136 str. 1 d. įtvirtinta „taikos pasiūlymo galimybė“, pagal kurią mokestinio tyrimo metu mokesčių administratoriui nustačius mokesčių mokėtojo pateiktos mokesčių deklaracijos ar kito dokumento trūkumus arba jeigu šie dokumentai prieštarauja kitai apie mokesčių mokėtoją turimai informacijai, mokesčių administratorius mokesčių mokėtojui įteikia rašytinį pranešimą pasiūlydamas ištaisyti mokestinio tyrimo metu nustatytas klaidas ir pašalinti trūkumus ar prieštaravimus. Kaip matome, Lietuvos įstatymų leidėjas įtvirtina net keletą taikaus ginčų sprendimo galimybių mokestinių ginčų srityje, taip sudarydamas prielaidas šioje srityje taikyti ir alternatyvų ginčų sprendimo būdą – mediaciją, kuris, manytume, paskatintų ginčo šalis labiau siekti taikių susitarimų ir ginčus spręsti vidinėse mokesčių administratoriaus struktūrose, o ne teismuose.

Atkreiptinas dėmesys į vartojimo santykių reglamentavimą Lietuvoje, kur taip pat pastebima tendencija daugiau dėmesio skirti alternatyviems vartotojų ginčų sprendimo būdams, teikiant prioritetą būtent taikiems susitarimams. Dar „prieš 2007 metais įsigaliojant Vartotojų teisių gynimo įstatymo pakeitimo įstatymui AGS galiojo tik kai kuriose vartojimo srityse.“¹⁹⁴ Tuo tarpu nuo 2007 metų kovo 1 dienos „vartotojų teisių gynimas ne teisme jau yra reglamentuojamas visose vartojimo srityse.“¹⁹⁵

Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymo¹⁹⁶ (toliau – VTAĮ) šeštojo skirsnio, reglamentuojančio vartotojų teisių gynimą ne teisme, 20 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad vartotojas, manydamas, jog jo teisės ar teisėti interesai yra pažeisti, pirmiausia turi kreiptis į paslaugos teikėją ir tokiu būdu bandyti išsiaiškinti aplinkybes bei, tarpusavio komunikacijos pagrindu, siekti taikaus interesų suderinimo. Tuo atveju, jeigu nepavyksta pasiekti susitarimo, vartotojas gali kreiptis į atitinkamas tarnybas, inspekcijas ar kitas institucijas¹⁹⁷, kurios imasi

¹⁹³ U. Trumpulis. Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje // *Jurisprudencija*. 2012, Nr. 19(4). P. 1429.

¹⁹⁴ F. Petrauskas. Alternatyvus vartotojų ginčų sprendimas: kitų šalių patirties pritaikymas naujojoje vartotojų teisių gynimo įstatymo redakcijoje // *Jurisprudencija*. 2007, Nr. 9(99). P. 36.

¹⁹⁵ Ten pat, P. 37.

¹⁹⁶ Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymas. Valstybės žinios. 1994, Nr. 94-1833.

¹⁹⁷ Institucijų, ne teismo tvarka nagrinėjančių skundus dėl vartotojų teisių pažeidimų sąrašas yra pateiktas VTAĮ 22 straipsnyje – tai Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba, Lietuvos bankas, Valstybinė energetikos inspekcija prie Ūkio ministerijos, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba ir kt.

nagrinėti vartotojo skundą. Štai VTAĮ 21 straipsnyje nustatyta, kad gavusi vartotojo prašymą, tarnyba, inspekcija ar kita institucija surašo patikrinimo aktą dėl šio prašymo pagrįstumo, ir, jeigu vartotojo prašymas yra pagrįstas, pasiūlo paslaugos teikėjui per nustatytą terminą įvykdyti vartotojo reikalavimą, o taip pat informuoja vartotoją apie gautus rezultatus. Šios institucijos atlieka tarpininkavimo funkciją, rinkdamos ir keisdamosi reikalinga ginčui spręsti informacija su kitomis institucijomis bei su pačiomis ginčo šalimis. VTAĮ 25 str. 4 ir 7 punktuose įtvirtinta nuostata, kad ginčus nagrinėjanti institucija, išsiaiškinusi ginčo esmę, pirmiausia imasi priemonių šalims sutaukyti ir siūlo ginčą išspręsti taikiai, jeigu, šios institucijos nuomone, atsižvelgiant į konkrečias nagrinėjamo ginčo aplinkybes, taikus susitarimas įmanomas. Vartotojui ir paslaugų teikėjui nepavykus rasti taikaus sprendimo dėl ginčo dalyko, atitinkama institucija priima rekomendacinio pobūdžio sprendimą (VTAĮ 27 str.). Tai reiškia, kad pirminėje ginčo stadijoje ginčą nagrinėjančios institucijos vaidmuo yra pakankamai pasyvus ir tampa aktyvesnis tik nuo to momento, kai, šalims nesusitarus, institucija turi priimti rekomendacinį sprendimą šalių atžvilgiu. Žinoma, šis sprendimas nėra šalis įpareigojantis, todėl tik pačios šalys gali nuspręsti vadovautis rekomendacija ar ne.¹⁹⁸

Šiame kontekste akcentuotina tai, kad VTAĮ 22 straipsnyje išvardintos institucijos, ne teismo tvarka nagrinėjančios vartotojų skundus, pagal aukščiau minėtus požymius, manome, *de facto* atlieka mediatoriaus vaidmenį vartotojų ginčų nagrinėjimo procese, nors tokia viešojo administravimo subjektų funkcija kaip atskira ginčų nagrinėjimo stadija, sprendžiant iš vartojimo teisinių santykių kylančius ginčus, tiesiogiai įstatyme kol kas nėra numatyta. Nepaisant to, akivaizdu, kad po Vartotojų teisių gynimo įstatymo pakeitimų įsigaliojimo, vis didesnis vaidmuo teikiamas taikiam ginčų sprendimui, todėl tikėtina, kad mediacija, kaip alternatyvus ginčų nagrinėjimo būdas, galėtų būti sėkmingai pritaikytas ir šioje ginčų kategorijoje, kadangi tokia viešojo administravimo subjekto funkcija jau *de facto* yra vykdoma.

Paminėtina dar viena ginčų sritis, kurioje galime aptikti mediacijos sprendžiant iš administracinių teisinių santykių kylančius ginčus taikymo apraiškų – aplinkos apsauga.

Teisinėje literatūroje pabrėžiama, kad pagrindinė aplinkosaugos mediacijos užduotis - „balanso radimas tarp visų <...> suinteresuotų šalių interesų.“¹⁹⁹ Atkreiptinas dėmesys, kad tai viena jautriausių socialinių sričių, kadangi aplinkos apsauga apima platų spektrą priemonių: teisinių, organizacinių, techninių, ekonominių ir biologinių, kurių pagalba siekiama apsaugoti gamtinę aplinką nuo bet kokio kenksmingo poveikio ir tokiu būdu užtikrinti sveikas bei saugias visuomenės

¹⁹⁸ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 291.

¹⁹⁹ Ten pat, P. 386.

gyvenimo ir raidos sąlygas, taupų ir racionalų gamtos išteklių naudojimą bei efektyvų aplinkosaugos problemų sprendimą.²⁰⁰ Aplinkosaugos mediacijos specifiškumą lemia itin didelis suinteresuotų šalių skaičius – visuomenės nariai, politikai, įvairūs investuotojai, ekspertai, viešojo administravimo subjektai, aplinkosaugos organizacijos ir kt., todėl manoma, kad „aplinkosaugos mediacija yra ypač tinkama aplinkosaugos ginčams spręsti kaip procedūra, įtraukianti bendradarbiauti ir dalyvauti suinteresuotą visuomenę.“²⁰¹

Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo²⁰² (toliau – AAĮ) 7 straipsnyje yra įtvirtintos suinteresuotos visuomenės ir kitų asmenų teisės, užtikrinančios visuomenei galimybę ne tik gauti iš atitinkamų institucijų informaciją, bet ir dalyvauti aplinkos apsaugos klausimų sprendimo procese bei galimybė reikalauti, kad būtų imtasi atitinkamų veiksmų, jeigu visuomenės ar kitų asmenų teisės ir teisėti interesai buvo pažeisti. AAĮ 8 straipsnio 3, 5, 6 ir 9 punktuose atitinkamai įtvirtinta valstybinių institucijų pareiga ne tik viešai skelbti įvairius projektus, bet taip pat atsižvelgti ir įvertinti visuomenės pasiūlymus bei skatinti piliečius dalyvauti priimant ir įgyvendinant sprendimus aplinkos apsaugos srityje.

Kaip matome, nors šis įstatymas ikiteisminės aplinkosaugos ginčų sprendimo tvarkos nenumato, tačiau yra orientuotas į viešojo administravimo subjektų ir visuomenės bendradarbiavimą.²⁰³ Siekiant, kad šis bendradarbiavimas ir tarpusavio komunikavimas būtų efektyvesnis, manome, jog tikslinga nustatyti detalesnes priemones, padėsiančias užtikrinti minėtų teisių ir pareigų įgyvendinimą. Be jokios abejonės, mediacija galėtų būti vienas iš instrumentų, galinčių atlikti tokią funkciją. Įstatyminiu lygmeniu įtvirtinta aplinkosaugos mediacijos procedūra nustatytą kur kas aiškesnes visuomenės dalyvavimo sprendimų priėmimo procese gaires nei tai nustato dabartinis teisinis reguliavimas ir tokiu būdu užtikrintų geresnes galimybes visuomenei tinkamai atstovauti savo interesus aktualiais ir svarbiais aplinkosaugos klausimais.

Atsižvelgiant į tai, kad aplinkosaugos mediacija, kaip ginčų sprendimo priemonė, įtraukia suinteresuotos visuomenės dalyvavimą, neteisminės mediacijos taikymo sritimis galėtų būti ir teritorijų planavimas, teritorijų ir ūkinės veiklos planavimas, atliekų tvarkymas, susisiekimo

²⁰⁰ Monkevičius E., Miškinis A., Vėgėlė I. ir kt. Aplinkosaugos teisė. Vilnius: Justitia, 2011. P. 21.

²⁰¹ Kaminskiene N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 392.

²⁰² Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. Valstybės žinios. 1992, Nr. 5-75.

²⁰³ Kaminskiene N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 396.

planavimas.²⁰⁴ Pastebėtina, kad šiose srityse taip pat sukurta palanki įstatyminė terpė, esant interesų konfliktui, taikyti mediaciją.

Štai, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo²⁰⁵ (toliau – TPI) 8 straipsnyje įvardinti viešojo intereso planuojant teritorijas elementai, kurių vienas – visuomenės informavimas apie vykdomus projektus bei jos dalyvavimas priimant sprendimus. TPI 31 straipsnyje pažymėta, kad teritorijų planavimas yra viešinamas, t.y. numatomi projektai privalo būti prieinami susipažinti visai visuomenei. TPI 32 straipsnis reglamentuoja teritorijų planavimo viešinimo būdus – procedūras, tarp kurių – konsultavimasis, pasiūlymų teikimas ir nagrinėjimas bei viešas svarstymas. Su teritorijų planavimu glaudžiai susijusio Lietuvos Respublikos statybos įstatymo²⁰⁶ (toliau – SI) 32 straipsnis taip pat numato viešojo administravimo subjekto pareigą informuoti visuomenę apie planuojamus projektus bei sudaryti galimybes jai dalyvauti sprendimų priėmimo procese.

Pažymėtina, kad šioje ginčų kategorijoje daugiausiai ginčų kyla būtent dėl viešojo ir privataus interesų konfliktų.²⁰⁷ Tokio pobūdžio konfliktų nagrinėjimo tvarką tiek teritorijų planavimo, tiek statybos srityje nustato tik nuo 2014 metų sausio 1 dienos įsigaliojęs Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas²⁰⁸ (toliau – TPSVPI). Šio įstatymo 3 straipsnyje yra pateiktas sąrašas institucijų, atliekančių valstybinę priežiūrą minėtose srityse.²⁰⁹ Akcentuotina, kad institucijos, panašiai kaip analizuotu vartotojų teisių gynimo atveju, manytina, *de facto* galėtų atlikti mediatoriaus funkcijas, kadangi šių institucijų veiklos esmė yra tarpininkauti teikiant informaciją, nagrinėti priimtus skundus bei jų pagrindu išduoti atitinkamas išvadas, priimti sprendimus. Pastebėtina, kad nei TPI, nei SI, nei TPSVPI nuostatos nenumato viešojo administravimo subjekto pareigos siekti šalių sutaikymo, nors teisinių prielaidų įtvirtinti tokią teisinį reguliavimą, kaip matome, tikrai yra. „Atsakingos valstybės institucijos <...> tarsi atlieka mediatoriaus vaidmenį tarp <...> subjektų ir turi iš esmės galutinio sprendimo dėl atitinkamų sprendimų priėmimo teisę, o kartu ir pareigą, suteiktą įstatymo leidėjo, užtikrinti, kad visi

²⁰⁴Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013 P. 387.

²⁰⁵ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. Valstybės žinios. 1995, Nr. 107-2391.

²⁰⁶ Lietuvos Respublikos statybos įstatymas. Valstybės žinios. 1996, Nr. 32-788.

²⁰⁷ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 397.

²⁰⁸ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas. Valstybės žinios. 2013, Nr. 76-3848.

²⁰⁹ Institucijos, atliekančios valstybinę teritorijų planavimo ir statybos priežiūrą pagal TPSVPI yra Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, Valstybinė miškų tarnyba, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos.

sprendimai atitiktų įstatymų reikalavimus.²¹⁰ Kitaip tariant, Lietuvos administracinis teisinis reguliavimas nors ir yra orientuotas į viešojo administravimo, visuomenės ir kitų suinteresuotų asmenų bendradarbiavimą, tačiau turėtų būti tobulinamas, nustatant aiškesnes bendradarbiavimo procedūras ar prevencines priemones.

Apibendrinant pastebėtina, kad pateikti Lietuvos pozityviojoje administracinėje teisėje egzistuojantys mediacijos užuomazgų pavyzdžiai nėra baigtiniai, jų galima surasti ir daugiau. Tačiau manytume, kad tai leidžia teigti esant itin svarbų indikatorių, signalizuojantį apie tai, kad mediacijos institutas Lietuvos administracinėje teisėje jau pradėjęs formuotis, nors ir stichiškai, nesant kokios nors aiškesnės vizijos ar koncepcijos. Savo ruožtu tai suponuoja, kad esamoje mediacijos pritaikymo viešajame administravime raidos stadijoje, esminiu akcentu tampa jos įtvirtinimo bendrajame teisiniame reguliavime, o būtent VAĮ ir ABTĮ, poreikis, sudarantis būtinas teises prielaidas (sąlygas) mediacijos pritaikymui specializuotose administracinių ginčų kategorijose.

3.2. Mediacijos apraiškų paieškos Lietuvos administracinėje-teisinėje praktikoje

Nors mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo, taikymo apraiškos vidinėse viešojo administravimo struktūrose šiuo metu yra labiau atsitiktinio pobūdžio nei sisteminio taikymo, tačiau tai nėra vienintelis lygmuo, kuriame galime aptikti egzistuojančias mediacijos taikymo prielaidas. Mediacijos taikymo apraiškos pastebėtinės ir viešojo administravimo priimamų sprendimų „išorinė“ kontrolę atliekančių institucijų, mokslinėje literatūroje vadinamų kvaziteisminėmis²¹¹, veikloje, kurios, pasak U. Trumpulio, atitinka nepriklausomumo ir nešališkumo kriterijus, būtinus mediatoriaus funkcijoms atlikti²¹².

Atskleidžiant mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo būdo, sąsajas su kvaziteisminių institucijų veiklos funkcijomis, būtina pažymėti, kad šių institucijų atsiradimą, kaip ir mediacijos paplitimą, sąlygojo dideli teismų sistemos išlaikymo kaštai, besibylinėjantiems asmenims tenkančios išlaidos bei teismo proceso lėtumas ir formalumas. Tai reiškia, kad kvaziteisminių institucijų steigimas sietinas su naujų ginčų sprendimo alternatyvų paieškomis, kurių tikslas – mažinti teismų darbo krūvį ir užtikrinti greitesnį bei pigesnį ginčų nagrinėjimo procesą.

²¹⁰ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 398.

²¹¹ Kvaziteismai paprastai yra apibūdinami kaip institucijos, turinčios esminių savybių, būdingų teismui, tačiau kartu turinčios ir esminių skirtumų, dėl kurių kvaziteismai ir teismai nėra laikomi identiškais institucijomis. (Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.)

²¹² Trumpulis U. Viešojo intereso kategorija administracinėje teisėje: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011. P. 141.

Kitaip tariant, kvaziteisminių institucijų misija yra „supaprastinti ginčų nagrinėjimo procesą, tačiau kartu, kiek tai yra įmanoma, užtikrinti nešališką ginčų nagrinėjimo galimybę ir teisingų sprendimų priėmimą.“²¹³ Šiuo požiūriu kvaziteisminių institucijų, kaip ikiteisminių ginčų sprendimo įstaigų, siekiančių, kad kuo mažiau ginčų pasiektų teisminę ginčų nagrinėjimo stadiją, veikloje galime išvelgti palankią terpę mediacijos taikymui, kuri, kaip papildomas instrumentas, padėtų kvaziteismams įgyvendinti savo misiją ir tikslus.

Lietuvoje galime aptikti gana nemažai institucinių mediacijos taikymo priedaidų. Pavyzdžiui, ikiteismine tvarka administracinius ginčus nagrinėja Vyriausioji administracinių ginčų komisija²¹⁴, mokestinius ginčus privaloma ikiteismine tvarka sprendžia Mokestinių ginčų komisija²¹⁵, Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba²¹⁶ privaloma išankstine tvarka sprendžia ginčus tarp ūkio subjektų, teikiančių elektroninių ryšių tinklus ar paslaugas, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija²¹⁷ išankstine privaloma skundų ir ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarka nagrinėja vartotojų ir energetikos įmonių skundus dėl kainų ir tarifų taikymo, elektros energijos skirstymo, perdavimo, laikymo ir kitais klausimais.

Pažymėtina, kad ikiteismine tvarka ginčus nagrinėjančių institucijų, kurių veikloje galime aptikti mediacijos taikymui palankias sąlygas, yra ir daugiau, tačiau siekiant atskleisti glaudų mediacijos ir administracinių ginčų nagrinėjimo procesų santykį, toliau pateiksime Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos ir Mokestinių ginčų komisijos veiklos analizę, iliustruojančias pozityvius mediacijos taikymo galimybių sprendžiant iš administracinių teisinių santykių kylančius ginčus išankstine ne teismo tvarka indikatorius.

3.2.1. Mediacijos apraiškos Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos veikloje

Nors Vyriausioji administracinių ginčų komisija (toliau – VAGK), kaip nepriklausoma administracinius ginčus išankstine ne teismo tvarka nagrinėjanti institucija, pradėjo veikti tik 1999 metais, įgyvendinus institucinę administracinių teismų reformą, pastaraisiais metais galime pastebėti gana akivaizdų šios institucijos pozicijų stiprėjimą bendrame administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų kontekste. Tokias tendencijas, V. Valančiaus teigimu, pirmiausia lemia tai, kad žmonės

²¹³ Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 78.

²¹⁴ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-310.

²¹⁵ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243.

²¹⁶ Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas. Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2382.

²¹⁷ Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. Valstybės žinios. 2002, Nr. 56-2224.

pamažu pradeda suprasti turintys tam tikras teises ir galimybes ir, kas svarbiausia, pradeda jomis naudotis, jas ginti.²¹⁸

Remiantis Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2013 metų veiklos ataskaitos²¹⁹ duomenimis, vien per 2013 metus į VAGK su skundais (prašymais) kreipėsi 966 asmenys, kai tuo tarpu 2012 metais VAGK pasiekė 652 asmenų skundų²²⁰, 2011 metais – 713 skundų²²¹, 2010 metais - 715 skundų²²². Pasitikėjimą VAGK, kaip ikiteismine tvarka administracinius ginčus nagrinėjančia institucija, liudija ir kiti rodikliai. Nepaisant to, kad asmuo, nusprendęs kilusį administracinį ginčą spręsti alternatyviu ikiteisiniu būdu, bet kokiu atveju išsaugo konstitucinę teisę kreiptis į teismą dėl savo pažeistų teisių gynimo, 2013 metais iš visų VAGK priimtų sprendimų pagal asmenų skundus (prašymus) tik 11,9% VAGK sprendimų buvo apskūsti Vilniaus apygardos administraciniam teismui, o iš jų vos 1,2% buvo panaikinti. Kai tuo tarpu 2012 metais Vilniaus apygardos administraciniam teismui buvo skundžiami 13,35 % VAGK sprendimų, o panaikinti 2,6 %, t. y. 1,4 % daugiau nei 2013 metais. Vadinasi, net 88,1% pareiškėjų 2013 metais VAGK priimtus sprendimus suvokė kaip teisiškai pagrįstus ir visiškai teisingus bei noriai juos vykdė. Vadovaujantis šiais duomenimis, konstatuotina, kad kasmet VAGK efektyvumo ir darbo kokybės rodikliai didėja, o tai savo ruožtu atspindi gana sėkmingą VAGK misijos, ikiteismine tvarka administracinius ginčus nagrinėti optimaliai greitai ir pigiai, įgyvendinimą.

Žvelgiant į pakankamai optimistiškus VAGK darbo statistinius rodiklius, atkreiptinas dėmesys ir į teigiamus šios institucijos strateginių veiklos planų pokyčius. Štai 2013 – 2015 metų VAGK strateginiame veiklos plane²²³ nustatyti palyginti kuklūs veiklos prioritetai, orientuoti tik į objektyvų ir greitą administracinių ginčų sprendimą. Tuo tarpu naujasis 2014 – 2016 metų strateginis veiklos planas²²⁴ pasižymi kur kas platesniu alternatyvaus administracinių ginčų sprendimo būdo paskirties matymo lauku. Kitaip tariant VAGK savo veiklos prioritetu numato ne

²¹⁸ Teisės portalo Infolex interviu su V. Valančiumi // <http://ieva.home.mruni.eu/wp-content/uploads/2008/10/infolex-interviu.doc>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

²¹⁹ Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2013 metų veiklos ataskaita // <http://www.vagk.lt/Files/www.vagk.lt/2013%20m.%20VAGK%20metin%C4%97%20veiklos%20ataskaita.pdf>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

²²⁰ Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2012 metų veiklos ataskaita // <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1203925467>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

²²¹ Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2011 metų veiklos ataskaita // <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1203925467>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

²²² Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2010 metų veiklos ataskaita // <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1203925467>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

²²³ Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2013 – 2015 metų strateginis veiklos planas // <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1363695513>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

²²⁴ Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2014 – 2016 metų strateginis veiklos planas // <http://www.vagk.lt/Files/www.vagk.lt/2014-2016%20VAGK%20strateginis%20veiklos%20planas.pdf>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

tik greitą ginčų sprendimą, tačiau taip pat savo veiklą orientuoja į ginčo šalių sutaukinimą, t.y. ne tik į teisinės, bet ir į socialinės taikos tarp ginčo šalių atkūrimą. Manome, kad tai traktuotina kaip itin svarbus pokytis, sudarantis pakankamai palankias sąlygas VAGK veikloje ateityje taikyti ir mediacijos institutą.

Pažymėtina, kad šiuo metu nei Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatyme²²⁵, nei Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatuose²²⁶ nėra numatyta galimybių taikyti mediaciją administraciniams ginčams spręsti. Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų ketvirtame punkte įtvirtinta vienintelė bendro pobūdžio nuostata, nustatanti administracinių ginčų komisijų paskirtį - „objektyviai, greitai, su mažomis išlaidomis išspręsti kilusį administracinį ginčą, taip prisidėti prie žmogaus teisių gynimo, **šalių sutaukinimo** ir teisingumo vykdymo.“²²⁷ Keltinas klausimas, ar tokia formuluotė neįtvirtina ne tik galimybės, bet ir įpareigojimo tam tikra apimtimi atlikti mediatoriaus funkciją? Vis dėlto toliau analizuodami minimą teisės aktą matome, kad jame nėra detalizuota, kokiais būdais administracinių ginčų komisijos turėtų prisidėti prie taikaus ginčų sprendimo, kokia metodika ar priemonėmis turėtų remtis. Manytina, kad tai yra teisinio reglamentavimo spraga, iš esmės trukdanti administracinių ginčų komisijoms kryptingai skatinti ginčo šalis savanoriškai siekti kompromisinių sprendimų ikiteismine tvarka nagrinėjant administracinius ginčus. Be to pastebėtina, kad pagal 2013 metų VAGK veiklos ataskaitos duomenis komisija, atsižvelgdama į šiuolaikinius taikaus ginčo sprendimo siekius, kiekvieno ginčo nagrinėjimo metu šalims siūlo ginčą išspręsti taikiai, tačiau susiduria su teisinio reglamentavimo problemomis, kadangi VAGK darbą reglamentuojančiuose aktuose nėra numatyta taikos sutarties sudarymo galimybė. Minėtos VAGK veiklos ataskaitos duomenimis, iš 765 išnagrinėtų ginčų 33 ginčai šalių pageidavimu galėjo baigtis taikos sutartimi, tačiau dėl teisinio reguliavimo spragų to padaryti nepavyko.

Apibendrinant VAGK veiklą pastebėtina, kad ikiteismine alternatyvia administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka ginčus spręsti pasirenka vis daugiau asmenų ir, kas yra labai svarbu, itin mažai VAGK priimtų sprendimų yra skundžiama administraciniam teismui, o dar mažiau iš jų yra panaikinami. Manytume, kad mediacijos, kaip alternatyvios ginčų sprendimo priemonės, įtvirtinimas VAGK darbo veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose ne tik suteiktų VAGK galimybę plėsti savo veiklos ribas, kaip oficialiai Lietuvoje mediacijos paslaugas teikiančios ir

²²⁵ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-310.

²²⁶ Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatai // <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1363247299>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

²²⁷ ten pat.

ikiteismine tvarka administracinius ginčus nagrinėjančios institucijos, tačiau kartu skatintų administracinių taikos sutarčių sudarymo praktikos vystymąsi bei savanorišką jų vykdymą, kas, tikėtina, dar labiau sustiprintų administracinių ginčų komisijų vaidmenį administracinių ginčų sprendimo sistemoje.

3.2.2. Mediacijos apraiškos Mokestinių ginčų komisijos veikloje

Mokestinius ginčus tarp mokesčių mokėtojo ir centrinio mokesčių administratoriaus išankstine privaloma ne teismo tvarka Lietuvoje nagrinėja Mokestinių ginčų komisija (toliau – MGK). Iš mokestinių teisinių santykių kylantys konfliktai pasižymi ypatinga specifika, kadangi mokestiniai ginčai dažniausiai yra susiję su mokesčių mokėtojo pinigėmis prievolėmis valstybei, o tai savo ruožtu reikalauja specifinių įgūdžių ir žinių tokiems ginčams spręsti. Nepaisant to, kad MGK yra palyginti siauros specializacijos institucija, manytina, kad ji veikia gana efektyviai ir profesionaliai.²²⁸ Vadovaujantis MGK 2012 metų veiklos ataskaitos duomenimis²²⁹, pažymėtina, kad iš visų 295 MGK priimtų sprendimų per 2012 metus, net 53% priimtų sprendimų įsiteisėjo, nes šalys jų neginčijo. Kita dalis MGK priimtų sprendimų buvo apskūsti Vilniaus apygardos administraciniam teismui, tačiau net 73% iš jų administracinio teismo buvo palikti nepakeisti.

Nežiūrint į tai, reikia pripažinti, kad palyginti su Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos darbo efektyvumo rodikliais, MGK efektyvumas yra gerokai mažesnis. Viena vertus, tokius rezultatus galime sieti su menku visuomenės pasitikėjimu mokestinius ginčus nagrinėjančia MGK, kita vertus, mažesnę mokesčių mokėtojų skundų kiekį gali sąlygoti teigiami pokyčiai mokesčių administravimą atliekančių institucijų veikloje. Priminsime, kad analizuodami mokestinius teisinius santykius reglamentuojančius teisės aktus, vien Mokesčių administravimo įstatyme išskyrėme net keturias taikaus ginčo sprendimo galimybių modifikacijas, sprendžiant mokestinius nesutarimus, todėl akivaizdu, kad mokesčių administravimo procese yra gerokai platesnės galimybės taikiai sureguliuoti kylantį ar galintį kilti konfliktą dar jam nepasiekus formalaus ginčo lygmens. Nepaisant to, mokslinėje literatūroje vis labiau akcentuojama, kad „ikiteisminėje ginčų nagrinėjimo stadijoje yra būtina užtikrinti vienos nepriklausomos institucijos atliekamą ginčo nagrinėjimą, taip vadinamą „išorinę“ kontrolę“²³⁰, kadangi „vidinės“ kontrolės

²²⁸ Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai. – kolektyvinė monografija / red. V. Valančius. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010. P. 470.

²²⁹ Mokestinių ginčų komisijos 2012 metų veiklos ataskaita // <http://www.mgk.lt/veiklos-ataskaitos>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

²³⁰ Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai. – kolektyvinė monografija / red. V. Valančius. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010. P. 483.

atveju skundą nagrinėjančių mokesčių administratorių vaidmuo tampa dvigubu. Tai reiškia, kad nors ir viešojo administravimo subjektas nagrinėdamas gautą skundą, iš pirmo žvilgsnio, nešališkai vertina apskųstojo sprendimo teisėtumą ir pagrįstumą, tačiau negalima pamiršti to, kad skundą nagrinėjantis viešojo administravimo subjektas taip pat atlieka viešojo administravimo funkcijas toje srityje, kurioje vertina priimtą sprendimą, todėl tarsi tampa „teisėju savo byloje“.²³¹ Kitaip tariant, vidinių viešojo administravimo struktūrų vykdoma „vidinė“ kontrolė dar yra tobulintina ir vis dar yra mokslininkų diskusijų objektas, todėl pastaruoju metu vis labiau akcentuojamas poreikis stiprinti būtent nepriklausomų kvaziteisminių institucijų vaidmenį, tobulinant jų veiklos reglamentavimą.

Pažymėtina, kad šiuo metu MGK veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose, tiek MGK nuostatuose, tiek MGK darbo reglamente, kol kas tiesiogiai nėra numatyta jokių galimybių mokestinį nesutarimą išspręsti taikiai. Tačiau negalime teigti, kad situacija analogiška procesui administracinių ginčų komisijose. Norėtume akcentuoti du svarbius momentus. **Pirma**, MAĮ 159 str. 2 d. riboja centrinio mokesčių administratoriaus teisę skųsti MGK sprendimus, taip suteikdamas šios komisijos sprendimui svaresnę reikšmę ir užtikrindamas proceso operatyvumą. **Antra**, anksčiau minėtas MAĮ 71 str., reglamentuojantis susitarimą dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio (kuris savo esme laikomas taikos sutartimi), numato, kad toks susitarimas gali būti sudaromas visų mokestinių ginčų nagrinėjimo etapų metu. Atsižvelgiant į tai darytina išvada, kad toks teisinis reguliavimas sudaro prielaidas implikuoti mediaciją į mokestinių ginčų procesą, kaip techniką, padedančią šalims pasiekti taikų susitarimą. Šiame kontekste pabrėžtina, kad MGK veiklą, kaip ir daugelio kitų kvaziteisminių institucijų, būtina orientuoti į taikų mokestinių ginčų sprendimą, socialinių kompromisų ieškojimą bei taikos sutarčių sudarymą, kadangi tai lemia šios institucijos, kaip alternatyvaus mokestinių ginčų sprendimo būdo, misija – optimaliai greitai ir mažom sąnaudom priimti teisėtus ir pagrįstus sprendimus, sprendžiant mokestinius ginčus ir tokiu būdu mažinti administracinių teismų darbo krūvį. Taikus ginčų sprendimas bei socialinio dialogo vystymas tarp dviejų ginčo šalių būtent ir padėtų užtikrinti, kad kompromiso pagrindu priimtų sprendimų ginčo šalys nebeskųstų teismui ir noriai vykdytų susitarimą. Apmaudu, tačiau peržvelgus MGK 2013 – 2015 metų²³² bei 2014 – 2016 metų²³³ strateginius veiklos planus, jau nekalbant apie ankstesnius, nerasime jokių numatytų taikaus ginčų sprendimo gairių ar bent galimybių tam tikru MGK veiklos

²³¹ Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai. – kolektyvinė monografija / red. V. Valančius. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010. P. 483.

²³² Mokestinių ginčų komisijos 2013 – 2015 metų strateginis veiklos planas // http://www2.mgk.lt/assets/MGK_2013-2015_strateginis.pdf; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

²³³ Mokestinių ginčų komisijos 2014 – 2016 metų strateginis veiklos planas // http://www.mgk.lt/assets/MGK_strateginis-2014-2016.pdf; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

etapu mokestinių ginčų sprendime pradėti taikyti panašius metodus, nors realiai prielaidas taikyti taikaus ginčų sprendimo būdus, ypatingai mediaciją, MGK veikloje tikrai yra. Pavyzdžiui, panašiai kaip ir Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos atveju, pareiškėjai dažnai kreipiasi i MGK dėl to, kad tam tikra institucija nepateikė jo prašomos informacijos. MGK, gavusi tokį skundą, kreipiasi į skundžiamą instituciją prašydama pateikti atitinkamą informaciją, o pastaroji, sužinojusi apie jos atžvilgiu paduotą skundą, pateikia reikalaujamą informaciją pareiškėjui ir tokiu būdu patenkina visus jo reikalavimus dar neišnagrinėjus ginčo iš esmės komisijoje bei taikiai išsprendžia konfliktą.²³⁴ Taigi MGK vykdydama savo funkcijas²³⁵ veikia tarsi tarpininkas, užtikrindamas tinkamą komunikaciją tarp ginčo šalių ir taip netiesiogiai vykdo mediatoriaus funkcijas.

Apibendrinant pabrėžtina, kad mokestiniai teisiniai santykiai yra pakankamai jautri ir specifinė socialinių santykių sritis, todėl būtina užtikrinti kiek įmanoma lankstesnę, orientuotą į socialinio kompromiso ieškojimą, ginčų sprendimą. Sudėtingėjant mokestiniais teisiniams santykiams vis labiau jaučiamas poreikis stiprinti nepriklausomų kvaziteisminių institucijų vaidmenį administracinių ginčų (tame tarpe ir mokestinių) sprendime, sutelkiant dėmesį ne tik į optimaliai greitą bylų nagrinėjimą, bet ir į taikius ginčų sprendimo būdus, pasitelkiant alternatyvias priemones, pavyzdžiui, mediaciją. „valstybei nustačius papildomą mechanizmą ginti mokesčių mokėtojo teises, nesikreipiant į teismą (dar iki teismo), tik dar labiau užtikrinama pastarojo teisių ir laisvių apsauga, t.y. valstybė pati skatina ir yra suinteresuota kuo greičiau, efektyviau ir objektyviau išspręsti mokestinių nesutarimą, todėl papildomų ikiteisminių mokestinių ginčų nagrinėjimo stadijų sukūrimas“²³⁶ bei taikaus ginčų sprendimo priemonių įteisinimas komisijų darbo veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose yra ne tik pageidaujamas, bet tam tikrais atvejais net būtinas.

3.2.3. Mediacijos apraiškos administracinių teismų veikloje

Specializuoti administraciniai teismai buvo įsteigti 1999 metais, vykdant teisinės sistemos reformą Lietuvoje, todėl pagrįstai galime teigti, kad administracinė justicija yra viena jauniausių justicijos dalių Lietuvos teisinėje sistemoje. V. Valančiaus teigimu, pagrindinis administracinių teismų sistemos Lietuvoje ypatumas tas, kad tiek valstybė, tiek pilietis, kuris bylinėjasi su valstybe, yra suinteresuoti, kad bylos procesas užtruktų kuo trumpiau. Kitaip tariant, bylų nagrinėjimo arba administracinio proceso operatyvumo veiksnys yra vienas iš ryškiausių administracinių teismų

²³⁴ Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. P. 297.

²³⁵ Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatai. Valstybės žinios. 2004, Nr. 136-4946.

²³⁶ Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai. – kolektyvinė monografija / red. V. Valančius. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010. P. 478-479.

ypatumų.²³⁷ Kasmet vis labiau didėjant administracinių bylų skaičiui²³⁸, bei kartu stengiantis užtikrinti operatyvų administracinių ginčų nagrinėjimą, natūralu, kad kyla „poreikis svarstyti alternatyvių administracinio ginčo sprendimo galimybių įvedimą administracinių bylų teisenoje“²³⁹.

Vienas ryškiausių pokyčių administracinių bylų teisenoje 2013 metų rugpjūčio 1 d. įsigalioję Administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimai²⁴⁰, kurių pagrindu buvo įtvirtinta galimybė bet kurioje proceso stadijoje, iki teismui priimant sprendimą, administracinį ginčą užbaigti taikos sutartimi. Šiame kontekste pažymėtina, kad iki ABTĮ pakeitimų įsigaliojimo Lietuvos administraciniai teismai savo praktikoje taikė taikos sutarties tvirtinimą²⁴¹. Kitaip tariant, taikos sutartis, nors ir retai, tačiau buvo sudaromos ir iki tol, remiantis Civilinio proceso kodekso (toliau – CPK)²⁴² taikymo analogija. Be to, taikos sutartis galėjo būti inicijuojama tik ginčo šalių iniciatyva, t.y. šiame procese nedalyvaujant administraciniam teismui.²⁴³ Tai reiškia, kad teismas, vadovaudamasis CPK nuostatų analogija, formaliai tik patikrindavo, ar taikos sutartis neprieštarauja galiojančiai pozityviajai teisei, atitinka viešąjį interesą, ir ją tvirtindavo. Tuo tarpu kartu su įsigaliojusiomis naujomis nuostatomis ABTĮ įtvirtintas kur kas aktyvesnis teismo vaidmuo sutaukiant šalis ir tvirtinant taikos sutartį. Štai ABTĮ 51¹ straipsnio 1 dalyje įtvirtinta teismo pareiga, įvertinti situaciją dėl taikos pasiekimo administraciniame ginče ir, esant šalių sutikimui derėtis, imtis priemonių šalims sutaukyti. Atitinkamai ABTĮ 68 straipsnio 1 dalies 6 punkte ir 82 straipsnio 7 dalyje teismas įpareigojamas, esant objektyvioms galimybėms pasiekti taikų susitarimą, pasiūlyti ginčo šalims apsvarstyti taikos sutarties sudarymo galimybę.

Atkreiptinas dėmesys, kad ABTĮ įtvirtinant vis aktyvesnį teismo vaidmenį skatinant ginčo šalis sudaryti taikos sutartis, kartu netiesiogiai sudaromos prielaidos administracinių ginčų sprendime taikyti ir mediacijos institutą. Tiesa, teisminė mediacija Lietuvoje nėra naujiena. 2005 metais ji pradėta taikyti kartu su Bandomuoju teisminės mediacijos projektu, ir kol kas yra tik bandomajame etape. Taip pat pažymėtina, kad šiai dienai teisminės mediacijos projektas taikomas

²³⁷ Teisės portalo Infolex interviu su V. Valančiumi // <http://ieva.home.mruni.eu/wp-content/uploads/2008/10/infolex-interviu.doc>; prisijungimo laikas: 2014-05-05.

²³⁸ Remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo metinių pranešimų duomenimis, 2013 metais Vyriausiasis administracinis teismas išnagrino 2516 administracinių bylų, 2012 metais – 2092 bylos, 2011 metais – 2571 byla.

²³⁹ Paužaitė-Kulvinskienė J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos // Teisė. 2013. Nr. 86. P. 36.

²⁴⁰ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 37, 42, 44, 46, 50, 53, 68, 80, 82, 97, 101 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 52¹ straipsniu įstatymas. Valstybės žinios. 2013, Nr. 62-3060.

²⁴¹ Paužaitė-Kulvinskienė J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos // Teisė. 2013. Nr. 86. P. 36.

²⁴² Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 36-1340.

²⁴³ Paužaitė-Kulvinskienė J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos // Teisė. 2013. Nr. 86. P. 41.

tik iš civilinių teisinių santykių kylantiems ginčams spręsti, tačiau jo įgyvendinimas susiduria su gana opiomis tiek teisinio reglamentavimo spragomis, tiek akivaizdžiomis socialinėmis problemomis²⁴⁴. Nepaisant to, kad Bandomasis teisminės mediacijos projektas susiduria su tam tikromis vykdymo problemomis, jis gali tapti sektinu pavyzdžiu teisminę mediaciją diegiant ir kituose, šiame projekte nedalyvaujančiuose teismuose. Manytume, kad džiuginančia tendencija laikytinas faktas, kad administracinis teisinis reguliavimas sparčiai orientuojamas taikaus administracinių ginčų sprendimo kryptimi, o tai atveria plačias galimybes ir mediacijos įtvirtinimui bei vystymui šioje administracinių ginčų sprendimo grandyje. Tai patvirtina ir administracinės teisės doktrinoje išsakomos pozicijos. Štai, pavyzdžiui, J. Paužaitės-Kulvinskienės nuomone, teismo proceso baigimas taikos sutartimi yra įvardijamas kaip pasinaudojimas alternatyviu ginčų sprendimo būdu, nepaisant to, kad taikos sutartis yra tik forma, kuria įforminamas pasiektas susitarimas. Be to, taikos sutartimi pasiekiami iš karto du tikslai: pirma, išsprendžiamas administracinis ginčas, ir antra, baigiamas teisminis procesas. Šios taikos sutarties savybės, minėtos autorės teigimu, traktuotinos kaip taikos sutarties stiprioji pusė socialiniu požiūriu, palyginti su teismo sprendimu,²⁴⁵ todėl taikos sutarčių sudarymas administraciniame procese yra ypatingai skatintinas reiškinys.

Vis dėlto reikėtų sutikti, kad administracinis teisinis reguliavimas yra tobulintinas. **Pirma**, taikos sutarties instituto įtvirtinimas turėtų būti sietinas su kompleksiniu požiūriu į dvišalių susitarimų viešojoje teisėje pripažinimą ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme turėtų būti nustatyta administracinė sutartis kaip savarankiška viešojo administravimo (valdymo) forma šalia administracinio sprendimo, kadangi taikos sutartis yra tik viena iš galimų administracinių sutarčių rūšių.²⁴⁶ Šiuo požiūriu sektinas yra mūsų jau minėtas Vokietijos pavyzdys, kurios administracinio proceso teisė, pagal tarp šalių susiklostančių santykių pobūdį, išskiria koordinacines ir subordinacines administracines sutartis.²⁴⁷ Subordinacinėmis vadinamos administracinės sutartys, sudaromos tarp struktūriškai nelygių partnerių ta prasme, kad vienas gali diktuoti savo valią kitam.²⁴⁸ Tokį administracinių sutarčių pobūdį būtent ir lemia administracinių teisinių ginčų, kylančių viešojo administravimo srityje, specifiška, kai viena ginčo šalis dažniausiai būna viešojo administravimo subjektas, turintis įgaliojimus vykdyti viešojo administravimo

²⁴⁴ Žr. plačiau: Kaminskienė N. Teisminė mediacija Lietuvoje. *Quo vadis?* // Socialinis darbas. 2010. Nr. 9(1).

²⁴⁵ Paužaitė-Kulvinskienė J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos // Teisė. 2013. Nr. 86. P. 37 – 42.

²⁴⁶ Ten pat, P. 40.

²⁴⁷ Kunevičius G. Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011. P. 100.

²⁴⁸ Ten pat, P. 101.

funkcijas ir veikia griežtai laikydamasis pozityviosios teisės nuostatų, o taip pat turintis vienašalio administracinio sprendimo galią, o kita ginčo šalis - valdingų įgaliojimų neturintis asmuo.

Atitinkamai, būtent subordinacinių sutarčių porūšiui priklauso ir taikos sutartys. Tai reiškia, kad „administracinė institucija, savo nuožiūra įvertinusi tikslingumą, gali sudaryti administracinę sutartį ir taip išspręsti teisiškai neapibrėžtą situaciją.“²⁴⁹ Taigi Vokietijos administracinio teisinio reguliavimo privalumas yra tas, kad taikos sutarties galimybė yra įtvirtinta bendrajame teisiniame reguliavime, todėl administraciniams teismams belieka tik formuoti vieningą praktiką. Manytume, kad tai yra gana veiksminga administracinių ginčų prevencijos priemonė, kartu užtikrinanti administracinio proceso operatyvumo principą.

Antra, pastebėtina, kad Lietuvos administraciniame teisiniame reguliavime nėra įtvirtinta taikos sutarties samprata. Taikos sutartis administracinėje teisėje yra traktuojama taip pat kaip ir civilinėje teisėje. „Oficialus taikos sutarties apibrėžimas pateiktas CK 6.983 straipsnio 1 dalyje. Čia nurodyta, kad sudarydamos taikos sutartį šalys tarpusavio nuolaidomis išsprendžia kilusį teisminį ginčą, užkerta kelią kilti teisminiam ginčui ateityje, išsprendžia teismo sprendimo įvykdymo klausimus arba kitus ginčytinus klausimus.“²⁵⁰ Taigi galime teigti, kad šiuo metu taikos sutarties samprata administracinėje teisėje suprantama būtent CK nuostatų prasme, t.y. taikos sutarties samprata yra pasiskolinta iš privatinės teisės ir taikoma pagal analogiją, remiantis civilinio kodekso nuostatomis. Manytume, kad tokia įstatymo leidėjo pozicija yra diskutuotina. „Administracinio proceso principai dažnai prieštarauja civilinio proceso principams, o automatiškas jų perėmimas, esant ABTĮ spragai, dažnai reikštų, kad administracinio proceso tikslai nėra įgyvendinami.“²⁵¹ J. Paužaitės-Kulvinskienės teigimu, „viešojo administravimo subjektas pirmiausia yra įpareigotas ginti viešąjį interesą ir jo gynimo negali atsisakyti abipusių nuolaidų būdu.“²⁵² Tai reiškia, kad, kitaip nei civiliniame procese, administraciniame procese visais atvejais yra susiduriama su viešuoju interesu, t.y. viešojo administravimo institucijų veiksmų teisėtumu yra suinteresuoti ne tik asmenys, kuriems taikoma konkreti viešojo administravimo subjekto priemonė, bet kartu tai reiškia ir visos visuomenės interesą.²⁵³ Tokia administracinių teisinių santykių specifika lemia poreikį bendrajame administraciniame reguliavime įtvirtinti taikos sutarties sampratą bei kuo išsamiau reglamentuoti

²⁴⁹ Kuncevičius G. Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011. P. 102.

²⁵⁰ Simaitis R. Taikos sutartis Lietuvos privatinėje teisėje // Justitia. 2004. Nr. 1 (49). P. 9.

²⁵¹ Valančius V., Norkus R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso // Jurisprudencija. 2006. Nr. 3 (81). P. 92.

²⁵² Paužaitė-Kulvinskienė J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos // Teisė. 2013. Nr. 86. P. 38.

²⁵³ Valančius V., Norkus R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso // Jurisprudencija. 2006. Nr. 3 (81).

ginčų nagrinėjimo procesą viešojo administravimo srityje. „Išsamus teisinis ginčų viešojo administravimo srityje nagrinėjimo proceso reglamentavimas yra ir teisinio tikrumo bei teisinio aiškumo principų įgyvendinimo išraiška.“²⁵⁴ Atsižvelgiant į išdėstytą darytina išvada, kad pritaikant mediaciją administracinių ginčų srityje, būtina įvertinti administracinių teisinių santykių specifiką, nes tai yra vienas esminių veiksnių, lemiančių, kad šioje teisės šakoje visa apimtimi ir, ypač mechaniškai perkeliant, negali būti taikomi privatinės teisinės prigimties institutai.

Apibendrinant pastebėtina, kad Lietuvos administracinė teisinė praktika pamažu formuojama nauja, modernesne kryptimi, institucijų ir administracinių teismų veiklą bei tikslus orientuojant į taikų ginčų, tarp nelygiaverčių ginčo subjektų, sprendimą. Ne paslaptis, kad klasikinei administracinei teisei tokia kryptis ne tik kad nebuvo žinoma, bet net ir sunkiai įsivaizduojama. Tam tikra prasme šiuos pokyčius galime suprasti kaip iššūkį dar visai jaunai Lietuvos administracinės justicijos sistemai, nors, remiantis gana sėkminga užsienio valstybių patirtimi, taikiai sprendžiant iš administracinių teisinių santykių kylančius ginčus, pagrįstai galime tikėtis sėkmingų rezultatų ir Lietuvoje. Be to, pirmieji žingsniai Lietuvos administracinėje teisinėje praktikoje, įtvirtinant taikų administracinių ginčų sprendimą, lemia ir palankios teisinės terpės sukūrimą kitiems alternatyviems ginčų sprendimo būdams taikyti - teisminei mediacijai, teisminiam sutaukinimui ir kt.

²⁵⁴ Valančius V., Norkus R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso // Jurisprudencija. 2006. Nr. 3 (81).

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Apibendrinama magistro baigiamojo darbo rezultatus autorė teigia, kad tyrimo pradžioje iškelta hipotezė pasitvirtino. Šiuo pagrindu teikiamos tokios pagrindinės išvados ir rekomendacijos:

1. Mediacijos, kaip AGS būdo, logika suderinama su Lietuvos administracinės ir proceso teisės pagrindiniais principais, todėl mediacija gali būti sėkmingai pritaikoma spręsti ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje.
 - 1.1. Mediacija, kaip AGS būdas, iš esmės yra privatinės teisinės prigimties, todėl jos taikymas viešojo administravimo srityje negali būti preziumuojamas ir juo labiau mechaniškai perkeliamas. Modeliuojant mediacijos pritaikymo Lietuvos administracinio proceso teisėje teisinį reglamentavimą, rekomenduotina įvertinti specifinius aplinkos, kurioje šis būdas bus taikomas, veiksnius, nuo kurių priklausys mediacijos efektyvumas. Vienas svarbiausių veiksnių – administracinio teisinio santykio dalyvių (galimo ginčo) šalių nelygiateisiškumas (subordinacinis pobūdis), kurio praktinis rezultatas – viešojo administravimo subjektų nenoras ieškoti taikaus situacijos sprendimo ir išspręsti konfliktą jam dar nepasiekus formalizuoto ginčo stadijos (ikiteisminės ar teisminės).
 - 1.2. Identifikuojant mediacijos, kaip alternatyvaus administracinių ginčų sprendimo būdo, pritaikymo Lietuvos viešajame administravime poreikius bei galimybes, rekomenduotina vadovautis doktrinoje suformuota plačiaja administracinio proceso sampratos koncepcija, apimančia tiek administracines procedūras (pozityvųjį teisės taikymą), tiek administracinę justiciją - ikiteisminį ir teisminį administracinių ginčų sprendimą (negatyvųjį teisės taikymą), kadangi:
 - 1.2.1. Toks požiūris leis sistemaiškai įvertinti ir išnaudoti mediacijos potencialą ne tik kaip administracinių ginčų sprendimo, tačiau ir kaip jų prevencijos priemonę.
 - 1.2.2. Vadovaujantis vien siaurąja administracinio proceso samprata gali būti klaidingai įvertinamos mediacijos, kaip AGS būdo, taikymo galimybės viešojo administravimo sistemoje, ko rezultatas – nepagrįstas mediacijos funkcijų viešojo administravimo srityje susiaurinimas.

2. Apibendrinus išanalizuotą užsienio valstybių patirtį taikant mediaciją sprendžiant administracinius ginčus pastebėtina, kad kiekvienoje valstybėje pasirinktas mediacijos pritaikymo šioje srityje modelis iš esmės skiriasi tiek taikymo lygmenimis (neteisminė ir teisminė mediacija), tiek taikymo sritimis. Taikant abstrakcijos metodą konstatuotinas bendras visoms analizuotoms valstybėms bruožas – mediacijos taikymas sprendžiant administracinius ginčus yra laikomas efektyvia priemone ir įprasta praktika, dėl kurios naudingumo teisės moksle jau nebediskutuojama. Toks požiūris metodologiškai svarbus Lietuvos teisės mokslui pripažįstant ir pagrindžiant mediaciją, kaip inovatyvų AGS būdą viešojo administravimo srityje, kurio taikymo pagrindai turi būti įtvirtinti pozityviojoje administracinėje teisėje.

3. Nors mediacija, kaip administracinių ginčų sprendimo būdas nėra tiesiogiai įtvirtintas pozityviojoje teisėje, Lietuvos administracinės ir proceso teisės sistemoje *de facto* jau pastebimos šios technikos formavimosi pavienės užuomazgos. Vis dėlto tai nesudaro pakankamo pagrindo kalbėti apie sisteminių reiškinių, pasižymintį kokiomis nors aiškesnėmis vystymosi tendencijomis. Tokia situacija suponuoja poreikį oficialiai įtvirtinti mediaciją, kaip AGS būdą, taikomą viešojo administravimo srityje, apimančią tiek bendrąjį, tiek specialųjį teisinį reglamentavimą ir sudarančią vieningą alternatyvaus administracinių ginčų sprendimo sistemą.

3.1. Mediacijos, kaip AGS būdo taikymo prielaidos bei apraiškos kol kas daugiau pastebimos specialiose administracinių teisinių santykių srityse – mokesčių administravimo, aplinkosaugos, teritorijų planavimo, energetikos ir kt. Mediacijos taikymo šiose srityse apimtis ir kiti parametrai pasižymi ypatinga specifika, ateityje gali formuotis specifiniai mediacijos taikymo poreikiai, todėl tobulinant teisinį reglamentavimą rekomenduotina šiuos klausimus palikti specialių (šakinių) įstatymo reguliavimo ribose.

3.2. Autorės nuomone, svarbiausias bendrojo teisinio reglamentavimo, įtvirtinančio mediaciją viešojo administravimo srityje, sraigtas yra taikaus teisinės problemos sprendimo mechanizmo (mediacijos ir taikos sutarties) prielaidų įtvirtinimas dviejuose viešojo administravimo lygmenyse: priimant asmens atžvilgiu administracinį sprendimą (administracinį aktą) ir nagrinėjant asmenų skundus administracinės procedūros tvarka. Šiuo tikslu rekomenduotina parengti atitinkamas LR viešojo administravimo įstatymo pataisas, pasinaudojant darbe aprašyta pozityvia Nyderlandų karalystės patirtimi.

- 3.3. Paskutinė, tačiau viena svarbiausių ir sudėtingiausių grandžių administracinių ginčų sprendimo sistemoje turėtų būti mediacijos pagrindų ir procedūrų įtvirtinimas ikiteisminiame ir teisminiame administracinės justicijos lygmenyje (atitinkami LR administracinių ginčų komisijų ir LR administracinių bylų teisenos įstatymų pakeitimai). Mediacijos įtvirtinimui šiame etape turi būti skiriamas ypatingas dėmesys. Kadangi šioje stadijoje ginčas jau yra formalizuotas, todėl, nesuveikus iki ginčo formalizavimo egzistuojantiems teisiniams mechanizmams, leidžiantiems šalims taikiai išspręsti probleminę situaciją, ar jais nepasinaudojus, ši grandis taptų paskutine galimybe jau kilusį ginčą išspręsti taikiai.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teisės norminiai aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014
2. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308
3. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 37, 42, 44, 46, 50, 53, 68, 80, 82, 97, 101 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 521 straipsniu įstatymas. Valstybės žinios. 2013, Nr. 62-3060
4. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-310
5. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. Valstybės žinios. 1992, Nr. 5-75
6. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. Valstybės žinios. 2002, Nr. 36-1340
7. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso pakeitimo ir papildymo įstatymas. Valstybės žinios. 2011, Nr. 85-4126
8. Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymas. Valstybės žinios. 2008, Nr. 87-3462
9. Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas. Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2382
10. Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. Valstybės žinios. 2002, Nr. 56-2224
11. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243
12. Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatai. Valstybės žinios. 2004, Nr. 136-4946
13. Lietuvos Respublikos statybos įstatymas. Valstybės žinios. 1996, Nr. 32-788
14. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. Valstybės žinios. 1995, Nr. 107-2391
15. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas. Valstybės žinios. 2013, Nr. 76-3848
16. Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymas. Valstybės žinios. 1994, Nr. 94-1833
17. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945

Elektroniniai šaltiniai

18. Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatai // <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1363247299>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
19. Asmenų aptarnavimas ir jų prašymų ir skundų nagrinėjimas taikant „vieno langelio“ principą institucijose ir įstaigose (praktinis vadovas): http://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&sqi=2&ved=0CEEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fvakokybe.vrm.lt%2Fget.php%3Ff.7&ei=DTCPUpO3EtCihgf414CoBQ&usg=AFQjCNFXf_0kt-wZYxjBHWPgb8KU_YYFQ&sig2=tVwxBRmV4iudqm9stS7MLQ; prisijungimo laikas: 2014-05-05
20. Bart Van Reeken. Netherlands: Mediation In Dutch Law Draws Closer – Changes In Legal Practice. 2013 // <http://www.mondaq.com/x/268896/court+procedure/Mediation+in+Dutch+law+draws+closer+changes+in+legal+practice>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
21. Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. Rec(2001)9 on Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties // <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&Site=COE%3E>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
22. Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (81)7 on measures facilitating access to justice // <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstraneImage=599788&SecMode=1&DocId=671776&Usage=2>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
23. Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (86)12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in courts // http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/legal_professionals/court_clerks/legal_instruments_and_documents/.Rec%20%2886%29%2012.asp; prisijungimo laikas: 2014-05-05
24. Drelichowska A. Model mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym // http://arbitraz.laszczuk.pl/_adr/216/Model_mediacji_w_postepowaniu_sadowoadministracyjny_m.pdf; prisijungimo laikas: 2014-05-05
25. Europos mediatorių elgesio kodeksas // http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf; prisijungimo laikas: 2014-05-05

26. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 str. // http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_LIT.pdf ; prisijungimo laikas: 2014-05-05
27. Federczyk W. Praktyka stosowania mediacji przed sądami administracyjnymi // http://arbitraz.laszczuk.pl/adr/51/Praktyka_stosowania_mediacji_przed_sadami_administracyjnymi.pdf ; prisijungimo laikas: 2014-05-05
28. L. Christoph. Getting the deal through. Mediation in 18 jurisdictions worldwide. Austria: 2014 // <http://www.fplp.at/de/component/itrfiler/?view=download&id=874>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
29. Lenkijos Respublikos Procesu administraciniuose teismuose įstatymas: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20021531270&type=3>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
30. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 metų metinis pranešimas // <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-metiniai-pranesimai.html> ; prisijungimo laikas: 2014-05-05
31. Mokestinių ginčų komisijos 2012 metų veiklos ataskaita // <http://www.mgk.lt/veiklos-ataskaitos>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
32. Mokestinių ginčų komisijos 2013 – 2015 metų strateginis veiklos planas // http://www2.mgk.lt/assets/MGK_2013-2015_strateginis.pdf; prisijungimo laikas: 2014-05-05
33. Mokestinių ginčų komisijos 2014 – 2016 metų strateginis veiklos planas // http://www.mgk.lt/assets/MGK_strateginis-2014-2016.pdf; prisijungimo laikas: 2014-05-05
34. Roo A. and Jagtenberg R. Encouraging mediation in the Netherlands // ADR Bulletin: ePublications@bond. 2003. Nr. 6(3). P. 43. // <http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1240&context=adr>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
35. Skoczylas A., Mariusz Swora M. Administrative Judiciary in Poland in Search for Fairness and Efficiency – an Overview // <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-11Skoczylas-Swora.pdf>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
36. Specializuoti teismai Nyderlanduose // https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-nl-lt.do?member=1; prisijungimo laikas: 2014-05-05
37. Tarpininkavimas valstybėse narėse – Nyderlandai // https://ejustice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-nl-lt.do?member=1; prisijungimo laikas: 2014-05-05

38. Teisės portalo Infolex interviu su V. Valančiumi // <http://ieva.home.mruni.eu/wpcontent/uploads/2008/10/infolex-interviu.doc>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
39. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2013 metų veiklos ataskaita // <http://www.vagk.lt/Files/www.vagk.lt/2013%20m.%20VAGK%20metin%C4%97%20veiklos%20ataskaita.pdf>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
40. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2012 metų veiklos ataskaita // <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1203925467>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
41. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2011 metų veiklos ataskaita // <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1203925467>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
42. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2010 metų veiklos ataskaita // <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1203925467>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
43. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2013 – 2015 metų strateginis veiklos planas // <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1363695513>; prisijungimo laikas: 2014-05-05
44. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos 2014 – 2016 metų strateginis veiklos planas // <http://www.vagk.lt/Files/www.vagk.lt/20142016%20VAGK%20strateginis%20veiklos%20planas.pdf>; prisijungimo laikas: 2014-05-05

Specialioji literatūra

45. Abramavičius A. Teisė į teisminę gynybą Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje // Jurisprudencija. 2009. Nr. 3(117)
46. Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai. – kolektyvinė monografija / red. V. Valančius. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010
47. Andruškevičius A. Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008
48. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004

49. Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007
50. Bakaveckas A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos // Jurisprudencija. 2001, Nr. 21(13)
51. Denhardt Robert B., Denhardt Janet V. Public administration: An action orientation. Belmont: Thomson Higher Education, 2006
52. Deviatnikovaitė I. Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys. Vilnius: Justitia, 2009
53. Goldberg S. B., Sander F. E. A., Rogers N.H. Dispute Resolution: Negotiations, Mediation and Other Processes. London: Little, Brown and Company. 1992
54. Jurkšaitytė J. Ar Lietuvos Respublikos įstatymai leidžia naudoti tarpininkavimą kaip alternatyvų ginčų sprendimo būdą? // Teisės apžvalga. 2005. Nr. 5
55. Kaminskienė N., Račelytė D., Tvaronavičienė A. ir kt. Mediacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013
56. Kaminskienė N. Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas. Vilnius: VĮ Registrų centras. 2011
57. Kaminskienė N. Privaloma mediacija: galimybės ir iššūkiai // Jurisprudencija. 2013. Nr. 20 (2)
58. Kardelis K. Socialinių mokslų tyrimo metodologija ir metodai. Šiauliai: Lucilijus, 2007.
59. Klaus J. Hopt, Felix Steffec. Mediation principles and regulation in comparative perspective. Oxford University press: 2013
60. Kuncevičius G. Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.
61. Lakis J. Konfliktiškumas ir taikinimo būdai Lietuvos viešajame sektoriuje – problemos ir gairės // Viešojo politika ir administravimas. 2008
62. Lakis J. Konfliktų valdymas viešajame sektoriuje: teisinės ir organizacinės problemos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 33(25)
63. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis / vyr. red. A. Dziegoraitis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005
64. Milašius T. Mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas // Teisė. 2007. Nr. 63
65. Monkevičius E., Miškinis A., Vėgėlė I. ir kt. Aplinkosaugos teisė. Vilnius: Justitia, 2011
66. Paužaitė-Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Monografija. Vilnius: Justitia, 2005
67. Paužaitė-Kulvinskienė J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos // Teisė. 2013. Nr. 86

68. Petrauskas F. Alternatyvaus ginčų nagrinėjimo raida, teisinė padėtis ir reglamentavimas // Jurisprudencija. 2011, Nr. 18(2)
69. Petrauskas F. Alternatyvus vartotojų ginčų sprendimas: kitų šalių patirties pritaikymas naujojoje vartotojų teisių gynimo įstatymo redakcijoje // Jurisprudencija. 2007, Nr. 9(99)
70. Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003
71. Rosenbloom D. H. Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. New York: Random house, 1986
72. Simaitis R. Taikos sutartis Lietuvos privatinėje teisėje // Justitia. 2004. Nr. 1 (49)
73. Sondaitė J. Mediacijos stilių lyginamoji analizė // Socialinis darbas. 2004, Nr. 3 (2)
74. Stitt A. J. Mediation: a practical guide. Great Britain: Cavendish Publishing Limited. 2004
75. Šedbaras. S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005
76. Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006
77. Tidikis, R. Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
78. Trumpulis U. Teisėtumo principo taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje kaip teisingumo įvykdymo prielaida // Jurisprudencija. 2007. Nr. 12(102)
79. Trumpulis U. Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje // Jurisprudencija. 2012, Nr. 19(4)
80. Trumpulis U. Viešojo intereso kategorija administracinėje teisėje: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011
81. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004
82. Valančius V., Norkus R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso // Jurisprudencija. 2006. Nr. 3 (81)
83. Vėbraitė V. Šalių sutaikymas kaip civilinio proceso tikslas ir jo galimybės Lietuvoje // Teisė. 2008
84. Viešasis administravimas. /red. doc.dr. A. Raipa. Kaunas: Technologija, 2003
85. Zaksaitė S., Garalevičius Z. Teisminės ir neteisminės šeimos ginčų mediacijos galimybės // Teisės problemos. 2009. Nr. 4 (66)

Teismų praktika

86. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. vasario 28 d. nutartis (bylos Nr. A-276/2008)
87. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. vasario 17 d. nutartis (bylos Nr. A-302/2010)
88. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 20 d. nutartis (bylos Nr. A-251/2012)
89. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. sausio 31 d. nutartis (bylos Nr. A-239-2011)
90. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 9 d. nutartis (bylos Nr. A-343/2012)
91. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 10 d. nutartis (bylos Nr. A-684/2010)

Žodynai

92. Dabartinis lietuvių kalbos žodynas. Vilnius, 2000
93. English-Lithuanian Law Dictionary. Vilnius: Alma Littera, 1998.
94. Garner B. A.. Black's Law Dictionary. Eighth Edition. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 2004
95. Tarptautinių žodžių žodynas // <http://www.tzz.lt/p/principas> ; prisijungimo laikas: 2014-05-05

SANTRAUKA

Mediacija viešojo administravimo srityje

Pagrindinės sąvokos: administracinis procesas, administracinis ginčas, mediacija, viešasis administravimas, viešojo administravimo subjektai.

Šio magistro baigiamojo darbo tikslas išanalizuoti ir apibendrinti mediacijos, kaip AGS būdo ypatumus, teisiškai įvertinti jos pritaikymo galimybes ir kryptis Lietuvoje sprendžiant administracinius ginčus.

Pirmoje darbo dalyje aprašomi pagrindiniai tyrimo rezultatai, atskleidžiantys mediacijos, kaip AGS būdo, suderinamumo su administracinės teisės ir proceso principais, problematiką. Taip siekiama metodologiškai pagrįsti aplinkos, kurioje turės veikti mediacija, specifika, nuo kurios priklauso ir šio instituto pritaikymo viešajame administravime galimybės.

Antroje dalyje pateikiama pasirinktų užsienio šalių - Austrijos, Lenkijos, Nyderlandų patirties taikant mediaciją viešojo administravimo srityje, lyginamojo tyrimo rezultatai. Išanalizuotais pozityviais pavyzdžiais siekiama patvirtinti, kad mediacija užsienyje laikoma įprasta ir efektyvia administracinių ginčų sprendimo technika.

Trečioje dalyje analizuojamos ir apibendrinamos jau besiformuojančios mediacijos taikymo viešojo administravimo srityje tendencijos. Į šią problematiką fokusuojamas pagrindinis tyrimo akcentas – mediacijos pritaikymo sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje, galimos kryptis ir specifika. Remiantis šios dalies tyrimo rezultatais daroma pagrindinė išvada, kad mediacijos oficialus įtvirtinimas Lietuvos administracinės justicijos sistemoje turi sistemiskai derėti visuose jos lygmenyse, apimančiuose bendrąjį ir specialųjį teisinį reguliavimą.

SUMMARY

Mediation in Public Administration

Key words: administrative process, administrative dispute, mediation, public administration, subjects of public administration.

This Master's thesis is designated to analyze and summarize mediation peculiarities and make a legal assessment of possible its application while solving administrative disputes in Lithuania.

The first part describes the main results of the analysis which reveal problems of mediation compatibility with administrative law and process principles. This way the author methodologically tries to justify environment particularity which later will determine the opportunities of mediation application in public administration.

The second part draws attention to the practical experience through mediation of the selected foreign countries - Austria, Poland, the Netherlands. Analyzed positive samples the Author tries to confirm that the mediation abroad is already considered as normal and efficient administrative dispute resolution technique.

The end of the paper summarizes the trends of mediation application already existing in the field of public administration . This basic research is focussed on possible directions and specifics of mediation application in Lithuania while solving administrative disputes. On the basis of this part the basic conclusion is that official mediation consolidation in administrative justice system in Lithuania must systematically be coherent at all levels, including general and special legal regulation.

Darbą atliko:

Mykolo Romerio universiteto Socialinių technologijų fakulteto Mediacijos studijų programos

MEMns2-01 grupės studentė

Rasa Jakškaitė

el. paštas: r.jakstaite@gmail.com