

PREVENČINĖS IR ANKSTYVOSIOS STADIJOS ADMINISTRACINIŲ GINČŲ MEDIACIJOS POREIKIS IR GALIMYBĖS LIETUVOJE

Salvija Mulevičienė

*Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Privatinės teisės institutas
El. paštas: salvija@mruni.eu*

Agnė Tvaronavičienė

*Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas
El. paštas: a.tvaronaviciene@mruni.eu*

Santrauka. Straipsnyje analizuojamos galimybės Lietuvoje mediaciją taikyti ne tik kaip intervencinį būdą sprendžiant jau kilusius administracinius ginčus, tačiau ir kaip prevencinę priemonę, mažinančią tokių ginčų kilimo galimybę arba užkertančią kelią tolesniam jų eskalavimui.

Straipsnyje tiriama mokslo doktrina ir užsienio valstybių patirtis, susijusi su mediacijos taikymu įvairiose administracinės teisės srityse tiek prevenciškai, nes tai leidžia įtampą keliančius klausimus spręsti bendradarbiaujant ir siekiant suderinti skirtingus interesus, tiek ir ankstyvojoje ginčo stadijoje, siekiant išvengti tolesnio eskalavimo ir ginčo perdavimo spręsti quasi teismine ar teismine tvarka.

Prevenciškai ir ankstyvojoje stadijoje taikant mediaciją tam tikrose viešojo administravimo srityse galima ne tik išvengti ilgų ir daug resursų reikalaujančių formalių procesų quasi teisminėse ar teisminėse institucijose, bet ir stiprinti socialinį dialogą, didinti piliečių įsitraukimą į sprendimų priėmimą ir jų pasitikėjimą valstybės valdžios institucijomis. Platesnis mediacijos taikymas ypač aktualus modernėjant viešojo administravimo sistemai ir visuomenei, jis gali būti suprantamas kaip sudėtinė konstitucinio atsakingo valdymo principo dalis bei padėti realizuoti naujovių ir atvirumo permainingoms viešajame administravime principą.

Reikšminiai žodžiai: mediacija, administraciniai ginčai, viešasis administravimas, konstitucinis atsakingo valdymo principas.

Įvadas

Pastaraisiais metais Lietuvoje vis plačiau taikomas intervencinės mediacijos metodas, kai nešališkas trečiasis asmuo ginčo šalių sutikimu įtraukiamas į tarp jų kilusio teisinio ginčo sprendimo procesą siekiant teikti šalims pagalbą ieškant jų abiejų interesus geriausiai atitinkančių sprendimų. Nuo 2020 m. sausio 1 d. mediacija taikoma kaip privaloma ikiteisminė šeimos ginčų sprendimo tvarka jau įgijo pagreitį, o pasiektų taikių susitarimų skaičius, neabejotinai, sukūrė prielaidas efektyvesniam geriausių vaiko interesų įgyvendinimui.

Lietuvoje administracinėje justicijoje jau taikomi teisminės ir *quasi* teisminės administracinių ginčų mediacijos modeliai. Priėmus teisės aktų pakeitimus nuo 2019 m. kovo 3 d.¹ mediacija taikoma administracinėje teisenoje, o nuo 2021 m. sausio 1 d., priėmus naująją Mediacijos įstatymo redakciją ir atitinkamus Ikiteisminio administracinių ginčų sprendimo įstatymo² pakeitimus, Lietuvoje atsivėrė galimybės taikyti mediaciją ikiteisminėje administracinių ginčų sprendimo stadijoje Lietuvos administracinių ginčų komisijoje. Taip buvo sukurtas teisinis pagrindas taikyti originalų *quasi*

1 „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 2, 40, 44, 51, 56, 59, 67 ir 71 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 79-1 straipsniu įstatymas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/d15eb9600a9d11e9a5eaf2cd290f1944>. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ) 79¹ straipsnyje įtvirtintos nuostatos dėl ginčo perdavimo spręsti teisminės mediacijos būdu, o 79² straipsnyje įtvirtintos nuostatos dėl mediatoriaus skyrimo, nusišalinimo, susipažinimo su bylos medžiaga.

2 „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/184f6d-50b48511eab9d9cd0c85e0b745>; „Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/a7432660b48411eab9d-9cd0c85e0b745>. 2021 m. sausio 1 d., įsigaliojus naujai Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo redakcijai, Lietuvos administracinėje teisėje pirmą kartą buvo įtvirtinta ir kita administracinių ginčų mediacijos rūšis – vadinamoji neteisminė administracinių ginčų mediacija. Atitinkamomis nuostatomis dėl mediacijos taikymo ikiteisminiame administracinių ginčų sprendimo procese papildytas ir Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas.

teisminės administracinių ginčų mediacijos modelį, pagal kurį mediacija ne teisme galima tik po skundo (pareiškimo) padavimo Lietuvos administracinių ginčų komisijai. Šis modelis nenumato galimybės taikyti mediaciją administraciniuose ginčiuose ankstesnėje stadijoje, t. y. kai tarp šalių kilęs ginčas dar nėra pasiekęs kompetentingos ikiteisminio administracinių ginčų sprendimo institucijos.

Sukūrus reikalingą teisinį reguliavimą intervencinės mediacijos taikymui, kyla būtinybė kelti diskusiją dėl poreikio ir galimybės taikyti mediacijos metodą ir prevenciškai, t. y. iki administracinio ginčo kilimo, arba ankstyvojoje administracinio ginčo kilimo stadijoje, kai siekiama užkirsti kelią konflikto eskalavimui. Mokslinėje literatūroje nurodoma, kad didžiausio mediacijos efektyvumo pasiekama būtent anksčiausiose konflikto eskalacijos fazėse, t. y. ginčo išsprendimas kuo ankstesnėje ginčo kilimo stadijoje gali padėti išsiaiškinti tarp šalių kilusius nesutarimus ir suprasti pačios kilusios problemos esmę, pradedant neformalų bendravimą ir bendradarbiavimą abipusių nuolaidų pagrindu, ir taip išspręsti kilusį ginčą jo neeskaluojant³.

Lietuvoje tikrosios neteisminės administracinių ginčų mediacijos ir prevencinės mediacijos modelių taikymo klausimai kol kas dar nėra sureguliuoti. Daug diskusijų dėl galimybės plėsti mediacijos administraciniuose ginčiuose taikymą mokslinėje doktrinoje taip pat nėra, o iš politikų, kitų sprendimų priėmėjų ir antikorporcinę veiklą vykdančių institucijų viešų pasisakymų bei diskusijų galima suprasti, kad esama nemažai abejonų, ar platesnis mediacijos taikymas nepažeistų pagrindinių viešosios teisės principų ir viešojo intereso⁴.

Taigi, nors šiuo metu jau niekas nebekvestionuoja galimybės taikyti mediaciją sprendžiant administracinius ginčus *quasi* teisminėse ir teisminėse

3 „The Funnel of Conflict Resolution – Stages of Conflict and Opportunities for Resolution“, <https://www.mediate.com/articles/bermanfunnel.cfm>.

4 Žr. pvz., „Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2020 m. veiklos ataskaita“, https://www.stt.lt/data/public/uploads/2021/03/stt-veiklos-ataskaita-2020_210x297-mm_web.pdf; taip pat žr. spaudai pateiktą Žemės ūkio ministerijos poziciją, kad Žemės ūkio ministras oficialiai įpareigojo Nacionalinę žemės tarnybą vengti mediacijos (taikos sutarčių sudarymo) dėl valstybei priklausančio turto perleidimo, o viešąjį interesą ginti iki galo teisme: „Pagarsėjusiam verslininkui paruošė tikrą dovaną: už tokią kainą sklypą Vilniuje sutiktų įsigyti daugelis“, *Delfi*, <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/pagarsėjusiam-verslininkui-paruose-tikra-dovana-uz-tokia-kaina-sklypa-vilniuje-sutiktu-isigyti-daugelis.d?id=89160483>.

institucijose, tačiau daug mokslinių tyrimų yra skirti esamai padėčiai analizuoti ar probleminiams mediacijos taikymo sprendžiant administracinius ginčus aspektams, neatsakius į klausimus, ar galima ir ar reikėtų taikyti mediaciją prevenciškai, dar iki administracinio ginčo kilimo, ar ankstyvojoje administracinio ginčo kilimo stadijoje, kai šalys dar nėra pareiškusios skundo Lietuvos administracinių ginčų komisijai ar teismui. Taigi, prevencinei ir ankstyvosios administracinio ginčo stadijos mediacijai Lietuvos teisės moksle iki šiol iš esmės nebuvo skiriama dėmesio. Nemažai lietuvių autorių mokslo darbų yra skirta mediacijos kaip intervencinės priemonės administraciniuose ginčiuose taikymo atskiriems klausimams nagrinėti⁵. Daugelyje jų buvo ieškoma būdų, kaip tobulinti administracinį procesą, artinti jį prie siekio atstatyti ne tik formaliąją teisinę taiką, bet ir atkurti socialinę santar-

5 Virgilijus Valančius, Rimvydas Norkus, „Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso“, *Jurisprudencija* 3, 81 (2006): 91–98, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/2903/2706>; Salvija Kavalnė, Ieva Saudargaitė, „Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects“, *Jurisprudencija* 18, 1 (2011): 251–265, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/633>; Ugnius Trumpulis, „Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje“, *Jurisprudencija* 19, 4 (2012): 1423–1437, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/110/103>; Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, „Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos“, *Teisė* 86 (2013): 36–56, <https://www.journals.vu.lt/teise/article/download/1101/569/>; Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtos kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1117–1139, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4020/3830>; Linas Meškys, Mažvydas Gerdvila, „Ar galima mediacija administraciniame procese Lietuvos Respublikoje?“, *Teisės apžvalga* 1, 12 (2015): 130–158, https://www.vdu.lt/cris/bitstream/20.500.12259/30778/1/2029-4239_2015_N_1_12.PG_130-158.pdf; Eimantė Šilvaitė, „Tautos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas“, *LVAT biuletenis* 35 (2018): 311–329, <https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwwcyfgye1134d28hd2qsg>; Agnė Tvaronavičienė, Natalija Kaminskienė, „Teisminės mediacijos taikymas administracinėje justicijoje“, *Lietuvos teisė 2019: esminiai pokyčiai* (2019): 29–33, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16248/2019%20Teise_1.4._Tvaronavic%20iene%20,%20Kaminskiene%20.pdf?sequence=1; Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikiesniam procesui“, *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. II dalis* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

ve⁶, būdų, kaip pritaikyti mediaciją administraciniame procese⁷. O įstatymų leidėjui priėmus naująjį teisinį reguliavimą, kuriuo buvo įtvirtinta galimybė taikyti mediaciją tiek administracinėje teisenoje, tiek ir ikiteisminiame administracinių ginčų sprendimo procese Lietuvos administracinių ginčų komisijoje, publikuoti moksliniai darbai, kuriais buvo siekiama įvertinti naująjį teisinį reguliavimą⁸. Prevencinės mediacijos viešajame administravime klausimą lakoniškai išklė tik A. Banys, kuris savo darbe 2014 m. ne tik patvirtino mediacijos tinkamumą (tiesa, su tam tikrais ribojimais) administracinių ginčų sprendimui, bet ir, peržengdamas savo laiką, išklė klausimą dėl mediacijos kaip viešojo administravimo veiklos galimumo⁹. Užsienio mokslininkų darbuose apie prevencinę mediacijos pritaikomumą rašoma skirtinguose kontekstuose, tokių darbų nėra daug.

Šiame straipsnyje dėmesys nukreiptas į prevencinio mediacijos taikymo ir mediacijos taikymo ankstyvojoje administracinio ginčo kilimo stadijoje poreikio atskleidimą bei galimybes taip sumažinti konflikto eskalavimą, išvengti ilgai trunkančio ir brangaus bylinėjimosi. Šis mokslinis darbas

- 6 Virgilijus Valančius, Rimvydas Norkus, „Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso“, *Jurisprudencija* 3, 81 (2006): 91–98, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudencija/article/view/2903/2706>; Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, „Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos“, *Teisė* 86 (2013): 36–56, <https://www.journals.vu.lt/teise/article/download/1101/569/>; Eimantė Šilvaitė, „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas“, *Lvat biuletenis* 35 (2018): 311–329, <https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwwcyfgye1134d28hd2qsg>.
- 7 Ugnius Trumpulis, „Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje“, *Jurisprudencija* 19, 4 (2012): 1423–1437, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudencija/article/view/110/103>; Linas Meškys, Mažvydas Gerdvila, „Ar galima mediacija administraciniame procese Lietuvos Respublikoje?“, *Teisės apžvalga* 1, 12 (2015): 130–158, https://www.vdu.lt/cris/bitstream/20.500.12259/30778/1/2029-4239_2015_N_1_12.PG_130-158.pdf.
- 8 Agnė Tvaronavičienė, Natalija Kaminskienė, „Teisminės mediacijos taikymas administracinėje justicijoje“, *Lietuvos teisė 2019: esminiai pokyčiai* (2019): 29–33, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16248/2019%20Teise_1.4._Tvaronavic%20iene%20,%20Kaminskiene%20.pdf?sequence=1; Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“, *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. II dalis* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- 9 Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1117–1139, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudencija/article/view/4020/3830>.

pratęsia autorių 2021 m. atliktą tyrimą administracinių ginčų mediacijos ir jos sėkmės sampratos konstitucinio atsakingo valdymo principo kontekste¹⁰. Nustačius, kad galimybė taikyti intervencinę administracinių ginčų mediaciją ne tik neprieštarauja konstituciniam atsakingo valdymo principui, kuris apima ir gero administravimo principą, bet, modernėjant viešojo administravimo sistemai ir visuomenei, turėtų tapti neatskiriama sudėtinė jo dalimi, kyla nauji klausimai, susiję su tuo, kaip efektyviausiai išnaudoti mediacijos teikiamus privalumus. Tai veda prie šiame straipsnyje nagrinėjamos mokslinės problemos formulavimo: ar mediacija gali būti pritaikoma siekiant užkirsti kelią administracinių ginčų kilimui ar neeskaluoti administracinį ginčą ankstyvojoje jo kilimo stadijoje?

Atitinkamai, šio straipsnio tikslas – nustatyti, kodėl ir kaip mediacija galėtų būti pasitelkiama administracinių ginčų prevencijai ar kaip priemonė užkirsti kelią administraciniam ginčui eskaluoti. Siekiant šio tikslo, keliami tokie uždaviniai: atskleisti mediacijos taikymo administracinio ginčo kilimo ir sprendimo stadijose poreikį pagal jai keliamus tikslus, pateikti preventinės mediacijos sampratą ir įvertinti mediacijos kaip priemonės, skirtos užkirsti kelią administraciniam ginčui eskaluoti, taikymo galimybes viešajame administravime.

Vykdam tyrimą, buvo atlikta mokslinės literatūros analizė tiriamuoju klausimu. Taikant dokumentų analizės metodą, buvo tiriamos su preventinės ir ankstyvosios stadijos mediacijos taikymu viešajame administravime susijusios teisės aktų nuostatos ir teismų praktika. Pasitelkus loginį analitinį ir apibendrinimo metodus, buvo suformuotos tyrimo išvados.

1. Mediacijos taikymo administracinio ginčo kilimo ir sprendimo stadijose tikslai ir prasmė

Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo

10 Agnė Tvaronavičienė, Salvija Mulevičienė, „Administracinių ginčų mediacija ir jos sėkmės samprata konstitucinio atsakingo valdymo principo kontekste“, iš *Konstitucija ir Teisinė Sistema. Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 539–570.

17 d. įsakymu Nr. 1R-268 (toliau – Plėtros koncepcija), buvo nurodyta, kad mediacijos instituto įtvirtinimas administraciniame procese yra tikslingas, kadangi taikant mediaciją mažinama konfrontacija tarp visuomenės, valstybės tarnautojų ir viešojo administravimo subjektų; mažinamas teismuose nagrinėjamų bylų skaičius; užtikrinama efektyvi subjektinių teisių gynība, netaikant sudėtingų teismo nagrinėjimo procedūrų¹¹.

Deja, nei Plėtros koncepcijoje, nei administracinius ginčus ir jų sprendimą reguliuojančiuose teisės aktuose įstatymų leidėjas nėra detalizavęs, kada būtų tikslingiausia taikyti mediaciją ir kokie tikslai jai galėtų būti keliami.

Taigi, pirmiausia, pasitelkus konkrečius pavyzdžius, išskiriami pagrindiniai momentai, kada gali būti taikoma mediacija sprendžiant administracinius ginčus ir kodėl yra tikslinga ją pasitelkti būtent identifikuotame administracinio ginčo vystymosi etape.

1.1 Prevencinė mediacija kaip priemonė išvengti administracinio ginčo kilimo

Kaip kyla administracinis ginčas, arba, kitaip tariant, atsiranda prielaidos konflikto viešojo administravimo srityje kilimui? Pirmiausia, viešojo administravimo srityje išskirtinos kelios potencialaus ginčo kilimo situacijos priklausomai nuo to, kas inicijuoja tam tikrą situaciją viešojo administravimo srityje. Pirmą, tai yra situacijos, kai šalis, kuri nėra viešojo administravimo subjektas, kreipiasi į jį siekdama tam tikrų tikslų. Antra – kai viešojo administravimo subjektas, vykdydamas savo funkcijas, identifikuoja įtampą tarp jo ir viešojo administravimo subjektu nesančio subjekto.

Pirmu atveju, kaip jau buvo minėta, tai šalis, nesanti viešojo administravimo institucija, kuri siekia tam tikro rezultato ar pokyčio, patenkančio į viešojo gyvenimo reguliavimo sritį. Pvz., našlė, kuri paveldėjo savo sutuoktinio turtą, pateikia Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai (SODRA) prašymą išmokėti jai jos mirusio sutuoktinio negautos socialinio draudimo senatvės pensijos kompensuojamąsias sumas, praleidusi

11 „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo““, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b84a2a305d3b11e589fccd6fa118e11c>.

teisės aktais nustatytą terminą; asmuo kreipiasi su prašymu patvirtinti privataus miško miškotvarkos projektą, kuriame numatyta, be kita ko, įrengti ir įvairių poilsio paskirties objektų: suoliukų, pavėsinių, takų; asmuo 2020 metais pateikia prašymą gražinti mokesčio permoką, kuri susidarė 2015 metais (mokesčių administratorius įpareigotas gražinti tik tokią mokesčio permoką, kuri yra susidariusi už einamuosius ir prieš juos einančius trejus kalendorinius metus). Visais šiais atvejais privatus subjektas kreipiasi į viešojo administravimo instituciją, kuri turi priimti administracinį sprendimą. Nors administracinis ginčas dar nekilęs, tačiau dėl to, kad situacijos faktų vertinimas ir teisinių nuostatų vertinimas nėra vienareikšmiškas, ryškėja potencialaus konflikto užuomazga, nes akivaizdu, kad tarp šių subjektų gali kilti administracinis ginčas. Viešojo administravimo institucija turi kelis galimus elgesio būdus: pirma, priimti sprendimą vadovaudamasi turima informacija ir nepažeisdama savo diskrecijos ribų. Pvz., grįžtant prie jau aptartų hipotetinių situacijų, atmesti našlės prašymą, nes jis pateiktas formaliai praleidus teisės akte nustatytą terminą ir taip „užprogramuoti“ administracinio ginčo kilimą, kai tokiu sprendimu nepatenkintas asmuo teiks skundą. Antros situacijos atveju – nesuderinti miškotvarkos projekto, nes pavėsinių įrengimas numatytoje vietoje trikdytų miško gyvūnus ir taip vėl galėtų kilti administracinis ginčas. Trečiu atveju – negražinti mokesčio permokos, nes, nors permoka tikrai susidariusi, tačiau, mokesčių administratoriaus nuomone, asmuo jau 2016 metais turėjo žinoti apie susidariusią permoką, todėl pavėlavo pateikti prašymą. Taip visais trimis atvejais yra gana aiškios potencialaus administracinio ginčo užuomazgos. Tačiau šiuo momentu viešojo administravimo institucija galėtų užkirsti kelią administraciniam ginčui kilti pasitelkdama mediaciją kaip konfliktų valdymo priemonę arba naudoti mediacijos technikas siekdama išsiaiškinti ne tik teisinę pareiškėjo pozicijas, bet ir jo interesus bei galimų sprendimų alternatyvas savo diskrecijos ribose, nepažeisdama imperatyvių viešosios teisės reikalavimų. T. y. pirmosios situacijos atveju, naudojantis nešališko mediatoriaus pagalba, galbūt pavyktų išsiaiškinti, kodėl asmuo praleido terminą pateikti prašymą. Galbūt tai nutiko dėl to, kad SODRA jos neinformavo apie tokių kompensuojamųjų sumų egzistavimą ir taip pažeidė gero administravimo principą. Galbūt pokalbio metu paaiškėtų, kad galimas ir kitoks susidariusios situacijos sprendimas: administracinis ginčas nekiltų, jei būtų suteikta galimybė prašyti atnaujinti

terminą, nes jis praleistas dėl svarbių, nuo pareiškėjos nepriklausančių aplinkybių. Patvirtinus tokių aplinkybių buvimą, būtų galima išnagrinėti prašymą iš esmės. To nepadarius, gali kilti ilgas ir brangiai kainuojantis teisinis ginčas. Praktikoje tokių situacijų gausu¹². Antrosios hipotetinės situacijos atveju, derinant miškotvarkos projektą, susėdus šalims kartu ir su mediatoriumi bendrai ieškant abi puses tenkinančio sprendimo interesų, o ne pozicijų pagrindu, galbūt paaiškėtų, kad pavėsinių įrengimas iš esmės yra galimas, tačiau reikia pakeisti vietą, kurioje jos numatytos, ir tam tikrus jų parametrus. Taigi, šie atvejai puikiai iliustruoja, kad, dar ir nesant administracinio ginčo, esama erdvės mediacijai, taikytinai siekiant išvengti administracinio ginčo kilimo.

Antru atveju viešojo administravimo institucija, atlikdama savo funkcijas, sukurs padarinius, kurie paveiks konkretaus asmens, asmenų grupės ar visos visuomenės interesus. Vienose situacijose toks poveikis apsiribos tik santykiu tarp konkrečių pavienių subjektų (pvz., pateiktas privalomas nurodymas atliktų tvarkytojui arba Valstybinei asmens duomenų inspekcijai, atlikus patikrinimą įmonei paskirta bauda už Bendrojo duomenų apsaugos reglamento pažeidimą). Tokiu atveju atsiranda tokios prielaidos kaip ir aukščiau aptartų situacijų atžvilgiu kilti konfliktui, kuris gali lengvai transformuotis į administracinį ginčą.

Kitais atvejais viešojo administravimo institucijos veiksmai gali paveikti didelę visuomenės dalį, pvz., tokie veiksmai kaip viešojo administravimo institucijos sprendimas statyti metro ar perimti visuomenės poreikiams dalį privačios žemės, kurios reikia kariniam poligonui įrengti. Galima ir mišraus pobūdžio situacija, kai tam tikro rezultato gavimą inicijuoja privatus subjektas, tačiau nuo to, kaip šį prašymą išspręs viešojo administravimo ins-

12 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. liepos 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1510-756/2021, kurioje konstatuota, kad „LVAT vertinimu, nors teisės aktai imperatyviai nenumatė Vilniaus skyriui pareigos informuoti pareiškėją apie teisę gauti jos mirusiam sutuoktiniui neišmokėtą pensijos kompensuojamąją dalį, tačiau atsižvelgiant į tai, kad pareiškėja ne kartą lankėsi šiame skyriuje, siekdama gauti našlės pensiją, laikydamasis gero administravimo principo, atsakovas turėjo ir galėjo pareiškėjai pateikti tokią informaciją. Atsižvelgdama į tai, teisėjų kolegija sprendė, kad atsakovo veiksmai (neveikimas) neatitiko gero administravimo principo, nes jis neveikė pakankamai rūpestingai. Teismas iš dalies tenkino pareiškėjos skundą, panaikindamas Valdybos Sprendimą ir įpareigojdamas Vilniaus skyrių išnagrinėti pareiškėjos prašymą iš naujo“, Infoplex, <https://www.infoplex.lt/tp/2011634>.

titucija, priklauso daugelio kitų žmonių ar visos visuomenės interesas, pvz., pelno siekianti įmonė prašo išduoti leidimą statyti degalinę privačiame žemės sklype kaimo teritorijoje, tačiau apie tai sužinojusi kaimo bendruomenė pradeda rengti protestus, nes degalinė suprojektuota per arti gyvenamųjų namų. Ir ypač šiais atvejais yra itin didelė galimybė užkirsti kelią konfliktui dar iki administracinio ginčo kilimo arba užkirsti kelią tokiam ginčui pasitelkus mediaciją.

Teisės doktrinoje pagrįstai nurodoma, kad administraciniame procese ginčai gali kilti ne tik dėl teisės pažeidimo, o tai suponuoja neigiamą teisės taikymo poreikį, bet žymiai dažniau ginčai kyla ir atsiranda poreikis ieškoti kompromisų dėl administracinių teisinių santykių transformacijos (teisinių santykių sukūrimo, pakeitimo ir panaikinimo), kuri administraciniame procese pasireiškia pozityviu teisės taikymu. Būtent šiuo pozityviuoju teisės taikymu ir pasireiškia prevencinė ginčų kilimo administraciniame procese paskirtis¹³.

Visais aukščiau aprašytais atvejais kyla potenciali konflikto galimybė ir mediacija jau šioje stadijoje gali būti naudinga gerinant šalių tarpusavio komunikaciją, ypač tada, kai būtina abiem šalims išaiškinti (išsiaiškinti) teisinį reguliavimą ir realias šalių galimybes konfliktinėje situacijoje¹⁴. Taigi, mediacija gali būti taikoma ir tada, kai konkretus ginčas dar nėra kilęs, tačiau yra požymių, kad jis gali kilti, jeigu nebus pradėtos derybos ir nebus ieškoma ginčų prevencijos priemonių ir sprendimų tarpininkaujant mediatoriui¹⁵.

Priklausomai nuo situacijos, pirmasis signalas apie galimą konfliktą, kuris vėliau gali išsivystyti į administracinį ginčą, yra privačių subjektų kreipimasis į viešojo administravimo instituciją dėl tam tikrų interesų

13 Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1122, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4020/3830>.

14 Alexander Balthasar, „Alternative Dispute Resolution in Administrative Law: A Major Step Forward to Enhance Citizens’ Satisfaction or Rather a Trojan Horse for the Rule of Law?“, *ELTE Law Journal* 1 (2018): 14–15, https://eltelawjournal.hu/wp-content/uploads/2019/07/02_Balthasar_.pdf.

15 Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1121, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4020/3830>.

tenkinimo, t. y. dar prieš šiai priimant administracinį sprendimą (situacija, kai priėmus šalies pareiškimą / prašymą kompetentingoje viešojo administravimo institucijoje, matyti, kad viešojo administravimo subjekto veikloje susidurta su teisiškai neapibrėžta situacija, arba situacija, kai viešojo administravimo institucija priima sprendimą ir apie jį ir galimas neigiamas jo pasekmes informuoja suinteresuotus asmenis), arba jau po tam tikro pirminio preliminaraus administracinio sprendimo pradėti darbų procedūrą priėmimo, kai suinteresuoti asmenys apie juos sužino vykdant viešinimo pareigą, pvz., pristačius visuomenei susipažinimui degalinės statybos projektą, oro uosto plėtros koncepciją ir pan.

Paul Prasow dar 1950 m. teigė, kad valanda prevencinės mediacijos gali pakeisti daugybę dienų, praleistų kovoje sprendžiant teisinį ginčą¹⁶. Akivaizdu, kad bet koks konfliktas ankstyvose jo raidos stadijose yra lengviau suvaldomas bei gali būti greitai ir visiems laikams sureguliuojamas. Taip teigiama dėl to, kad kuo anksčiau imamasi priemonių konflikto prevencijai ar valdymui, tuo geresnių rezultatų galima pasiekti. Ankstyvosiose konflikto stadijose šalys viena kitos atžvilgiu nejaučia didelio priešiško, yra linkusios labiau įsiklausyti, o kadangi į ginčo sprendimą dar nėra investavusios nei laiko, nei pinigų, paprastai jos yra lankstesnės, nebijo prarasti orumo sutikdamos ir su kompromisinėmis susitarimo sąlygomis. Tokia logika įstatymų leidėjui yra suprantama ir viešojo administravimo srityje jau esama pavyzdžių, rodančių, kad esama galimybių tolimesniam įrankių, skirtų išvengti administracinių ginčų kilimo, plėtojimui.

Pvz., tolesnio ginčo kilimo užkardymo tikslais mokesčių teisėje tais atvejais, kai apskaičiuojant mokesčius susiduriama su teisiškai ne be išlygų vertintina ar neapibrėžta situacija, yra aiškiai numatyta galimybė mokesčių administratoriui ir mokesčių mokėtojui pasirašyti susitarimą dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio, jei, apskaičiuojant mokesčius, nėra viena iš šalių neturi pakankamai įrodymų savo apskaičiavimams pagrįsti. Pasirašęs tokį susitarimą, mokesčių mokėtojas praranda teisę ginčyti mokesčio apskaičiavimo teisingumą, o mokesčių administratorius –

16 Paul Prasow, „Preventive Mediation: A Technique to Improve Industrial Relations“, *Labor Law Journal* 1, 11 (August 1950): 866–868.

apskaičiuoti didesnę sumą negu nurodyta susitarime. Minėtas susitarimas gali būti pasirašytas mokestinio tyrimo ar mokestinio patikrinimo metu, taip pat visų mokestinių ginčų nagrinėjimo etapų metu (Mokesčių administravimo įstatymo 71 str.)¹⁷. Nors mediacijos taikymo galimybės mokestinių ginčų kilimo stadijoje teisės aktai šiuo metu neįtvirtina, tačiau logiškai darytina išvada, kad prieš pasirašant tokio pobūdžio susitarimą dėl mokesčių gali būti naudojamos mediacinės technikos, kad būtų pasiektas abiem pusėms priimtinas sprendimas, užkertantis kelią administraciniam ginčui kilti.

Taip pat akcentuotina, kad nemaža administracinių ginčų dalis kyla dėl informacijos stokos ir komunikacinio pobūdžio problemų. Preveninės mediacijos pasitelkimas matant, kad esama nesusikalbėjimo pradinėje klausimo sprendimo stadijoje, gali užkirsti kelią ginčui kilti. Ankstyvas mediacijos pasitelkimas šiuo momentu gali tapti svarbia ginčų kilimo prevencijos priemone, nes ginčo šalys šioje stadijoje dar nėra į ginčo sprendimą investavusios daug laiko, emocijų ir lėšų, dar neįtraukti kiti joms konsultacijas teikiantys asmenys ar administracinių ginčų sprendimo institucijos. Šioje stadijoje mediacija, kaip preventinė priemonė, kuri padeda užkirsti kelią administraciniams ginčams kilti, gali padėti rasti sprendimus, kurie atitinka daugelio suinteresuotų asmenų lūkesčius, nesukelia interesų konflikto, o kartu išnyktų ir poreikis ginti pažeistus interesus taikant formaliuosius ginčų sprendimo metodus.

Teisės doktrinoje taip pat minima, kad mediacijai būdingas universalumo principas, kuris leidžia atrasti platesnį mediacijos taikymo lauką: tada, kai konkretus ginčas dar nekilęs, tačiau esama požymių, kad jis gali kilti, jeigu nebus pradėtos derybos ir nebus ieškoma ginčų prevencijos priemonių bei sprendimų tarpininkaujant mediatoriui¹⁸.

Apibendrinant būtina pabrėžti, kad preventiškai taikoma mediacija iki administracinio ginčo kilimo – tai galimybė užmegzti socialinį dialogą ir suderinti skirtingus interesus anksčiausiose konfliktų stadijose, kai

17 „Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.231855/asr>.

18 Aurimas Banyš, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1121, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4020/3830>.

tarp šalių kyla įtampa, kuri dar net nėra išreikšta abipusiais veiksmais, demonstruojančiais kritinį konflikto šalių prisimtų pozicijų nesuderinamumą.

1.2. Ankstyvosios administracinio ginčo stadijos mediacija kaip priemonė išvengti ginčo eskalavimo

Kai tarp privataus subjekto ir viešojo administravimo subjekto kyla konfliktas, tačiau šalys dar nepasiekia skundo pateikimo kompetentingai ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijai ar teismui stadijos, mediacija gali sustabdyti tokį ginčo eskalavimą.

Lietuvoje taikos sutarties institutas, kuris yra įtvirtintas Administracinių bylų teisenos įstatymo¹⁹ 51 str. 1 d., nukreiptas į taikų teismo ginčo (bylos) užbaigimą ir nenumato galimybės taikos sutartimi užkirsti kelią teismo ginčo atsiradimui ateityje. Taigi, reikia konstatuoti, kad tikrosios neteisminės mediacijos galimybės Lietuvoje šiuo metu nėra. Svarstymų Seime metu idėja dėl galimybės taikyti administraciniuose ginčiuose neteisminę mediaciją administraciniuose ginčiuose visa apimtimi (iki kreipimosi į *quasi* teismines institucijas ar teismus, visose administracinių ginčų kategorijose) nebuvo sutikta palankiai. Buvo nurodyta, kad šiam klausimui reikia detalios analizės ir aptarimo, nes tokio pobūdžio pokyčiai turėtų poveikio įvairioms viešojo administravimo sritims²⁰.

Dar iki skundo pateikimo kompetentingai ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijai organizuota mediacija galėtų padėti viešojo administravimo subjektams ir piliečiams išsiaiškinti nesutarimus ir realias kiekvieno iš jų galimybes teisiniame ginče bei atvertų perspektyvą rasti kitų

19 „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-308, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.72290/asr>.

20 „Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 2 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 28, 36, 40, 44, 51, 56, 59, 67, 79 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 79¹, 79² straipsniais įstatymo, Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektų derinimo pažyma“, LRS, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/fabef6d0a9f911e8aa33fe8f0fea665f?jfwid=-2icx9k1ht>.

galimybių tenkinti jų teisėtus interesus ir / ar išvengti tolesnio administracinio ginčo eskalavimo. Taip ne tik būtų atkurta socialinė taika, bet ir nebeprireiktų perėjimo į *quasi* teisminį ar teisminį ginčą, nes tradicinis ginčų sprendimas remiasi tuo, kad ginčas jau yra kilęs, o ginčų prevenciją ir valdymą suponuoja mediacijoje taikomi stiliai ir į interesus orientuotos derybos, kai ginčas yra dar tik prasidėjęs²¹.

Pvz., Austrijoje esama nemažai sėkmingos mediacijos aplinkos apsaugos srityje pavyzdžių dėl pokyčių, kuriuos inicijavo viešojo administravimo institucijos ir kurie reikšmingai paveikė vietos bendruomenes ir visuomenę. Vienu iš atvejų Pietų Tirolio valdžios institucijos priėmė sprendimą iš esmės modernizuoti vietos oro uosto infrastruktūrą ir buvo parengtas planas greta pakitusių privalomų techninių reikalavimų (apšvietimo, Šengeno kriterijų vykdymo) taip pat iš esmės prailginti pakilimo takus siekiant, kad pagerinus infrastruktūrą padaugėtų keleivių (nuo 80 000 iki 350 000 per metus). Buvo akivaizdu, kad vietos bendruomenė pajustų neigiamą poveikį dėl padidėjusio triukšmo lygio, todėl ji buvo nusistačiusi itin neigiamai ir pradėjo kelti klausimus dėl modernizavimo priemonių teisėtumo ir būtinumo. Siekdamas išvengti konflikto eskalavimo, vietos valdžia pasiūlė organizuoti mediacijos procesą ir nustatė tokius jos tikslus: suteikti platformą konstruktyviai diskusijai oro uosto modernizavimo šalininkams ir priešininkams; ieškoti sprendimo, kuris sulauktų didžiausio palaikymo visame regione; iš pradžių susikoncentruoti į bendro sprendimo paiešką dėl pokyčių regione, susijusių su techninių reikalavimų vykdymu (apšvietimo, kelių infrastruktūros aplink oro uostą sutvarkymo) ir tik tada pereiti prie oro uosto pakilimo takų išplėtimo klausimo. Mediacijos procese dalyvavo 53 įvairūs asmenys. Pats mediacijos procesas susidėjo iš įvadinės fazės: intensyvių pokalbių su suinteresuotais asmenimis vietos bendruomenėse, komunikacijos, sąlygų mediacijai sudarymo, ir pagrindinės fazės: mediacijos forumų vedimo, oficialios svetainės, skirtos proceso viešumui užtikrinti, sukūrimo, ekspertų pakvietimo pasisakyti, pasiūlymų išdiskutavimo. Dalyviai įvertino šį Pietų Tirolio valdžios sprendimą organizuoti mediaciją tokiu būdu kaip itin inovatyvų ir sudariusį galimybę atvirai ir tinkamai diskusijai siekiant išvengti konflikto eskalavimo.

21 David Spencer, Michael Brogan, *Mediation Law and Practice* (Cambridge: University Press, 2006), 460.

Mediacijoje buvo pasiektas susitarimas modernizuoti oro uosto techninius parametrus, tačiau neilginti pakilimo takų ir šalia gyvenvietės pagal greitkelių įrengti apsaugos nuo triukšmo sienas. Pastebėtina, kad mediacijos kaštus padengė Pietų Tirolio valdžia²².

Šis pavyzdys labai gerai iliustruoja mediacijos ankstyvojoje administracinio ginčo sprendimo stadijoje galimybes ir svarbą.

Taip pat pastebėtina, kad viešojo administravimo srityje dėl teisinio reguliavimo kompleksiskumo žmonės ne visada tiksliai identifikuoja, kokio administracinio sprendimo reikia jų interesui patenkinti, kokių esama sprendimo variantų jų materialinei gyvenimiškai problemai spręsti. Todėl jie gali pateikti viešojo administravimo institucijai prašymą su suformuluota vienintele jiems žinoma teisine pozicija, kurios viešojo administravimo institucija pagal jai suteiktus įgaliojimus negalėtų patenkinti ir turėtų atmesti. Tačiau, jei esama ne vieno galimo konkrečios problemos sprendimo varianto, daugiausia galimybių kilusiai problemai spręsti žino ir gali pasiūlyti būtent ta viešojo administravimo institucija, kuri atsakinga už konkrečią administracinę sritį, o ne ginčą sprendžianti išorės institucija. Todėl mediacija šioje stadijoje gali būti paranki kaip galimų sprendimų identifikavimo ir aptarimo įrankis. Atitinkamai, būtina stiprinti mediacijos ir jos sėkmės suvokimą ne vien per taikos sutarčių institutą, bet per galimų problemų sprendimo būdų identifikavimą ir siūlymą šalims viešojo administravimo institucijoje. Taip mediacija galėtų ne tik užkirsti kelią tolesniam ginčui eskaluoti ir persikelti į teismą ar *quasi* teisminę instituciją, bet ir stiprintų teigiamą viešojo administravimo institucijų įvaizdį, didintų visuomenės pasitikėjimą jomis.

Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje „Dėl bylinėjimosi tarp administravimo institucijų ir privačių asmenų alternatyvų“²³ taip pat pabrėžiama, kad alternatyvių ginčo sprendimo būdų, tarp jų ir mediacijos, taikymas sprendžiant administracinius ginčus gali priartinti administravi-

22 Žr. Austrijos federalinės klimato apsaugos, aplinkos, energijos, mobilumo, inovacijų ir technologijos ministerijos tinklapį, kuriame skelbiama informacija apie dalyvaujamosios demokratijos iniciatyvas, tarp kurių pateikiama ir įvairių administracinių ginčų mediacijos pavyzdžių: <https://partizipation.at/praxisbeispiele/mediation-airport-bozen-dolomiten/>.

23 „2001 m. rugsėjo 5 d. Europos Tarybos komiteto rekomendacija „Dėl bylinėjimosi tarp administravimo institucijų ir privačių asmenų alternatyvų““, COE, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

mo institucijas prie visuomenės, garantuoti paprastesnes, ekonomiškesnes ir lankstesnes valstybės ir visuomenės grupių ginčų sprendimo galimybes.

Apibendrinant teigtina, kad mediacijos taikymas ankstyvosiose ginčo sprendimo stadijose yra svarbi priemonė siekiant išvengti tolimesnio ginčo eskalavimo, šalių finansinių ir laiko resursų investicijų į formaliuosius teisinius procesus, be to, tai galimybė rasti alternatyvius, teisėtus šalių interesų tenkinimo būdus, apie kuriuos privatūs subjektai gali neturėti informacijos. Tokio dialogo metu pasiekiamas ir papildomas tikslas – užtikrinamas glaudesnis visuomenės ir viešojo administravimo institucijų bendradarbiavimas.

1.3. Mediacijos taikymas *quasi* teisminių ir teisminių institucijų veikloje

Nepavykus rasti sprendimo ir išsiaiškinti situacijos, administracinis ginčas eskaluojasi ir pereina į stadiją, kai pasitelkiami išorės resursai, rengiami procesiniai dokumentai ir ginčas patenka į ikiteismines ginčo nagrinėjimo institucijas ar teismą. Tai brangiausia ginčo sprendimo stadija, kurią pasiekus dažnai santykiams tarp šalių jau būna būdingas stiprus priešiškusmas ir vietoje interesų derinimo galimybės susiduriama su teisiųjų pozicijų formulavimu ir gynimu. Šioje stadijoje mediacijai keliami šie tikslai: išspręsti ginčą taikos sutartimi arba atkurti socialinę taiką kitomis priemonėmis (pvz., šaliai atsisakant skundo). Tai akcentuojama ir teisės doktrinoje. Pvz., A. Urmono matymu, mediacija gali būti laikoma sėkminga ir tais atvejais, kai ginčo, konflikto šalims nepavyksta susitaikyti, tačiau jos sugeba surasti visiems priimtinius iškilusių problemų sprendimo būdus²⁴. Kitaip tariant, mediacija yra sėkminga ir tada, kai tenkinami ginčo šalių interesai jiems abiem priimtiniu būdu ir tai neturi būti siejama tik su jų pozicijų (pirminių keliamų reikalavimų) ginče tenkinimu.

Apie mediacijos taikymą *quasi* teisminių ir teisminių institucijų veikloje doktrinoje yra atlikta nemažai tyrimų, tad detalesnė analizė šiame straipsnyje neatliekama.

24 Algimantas Urmonas, Administracinės teisės magistrantūros studijų programos mokymo dalyko „Žmogiškųjų santykių administracinis teisinis reguliavimas“ koncepcija, cituota iš Ugnius Trumpulis, „Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje“, *Jurisprudencija* 19(4) (2012): 1423–1437, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/110/103>.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, jei *quasi* teismine ir teismine administracinių ginčų mediacija siekiama išspręsti kilusį administracinį ginčą iš esmės atstatant teisinę taiką (stengiantis, kiek tai įmanoma, atstatyti ir socialinę taiką), tai prevencinė ir ankstyvosios stadijos mediacija būtų itin naudingos gerinant šalių tarpusavio komunikaciją, ypač tada, kai abiem šalims būtina išsiaiškinti (išsiaiškinti) teisinį reguliavimą ir realias šalių galimybes konfliktinėje situacijoje²⁵. Tokia dar iki skundo pateikimo kompetentingai ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijai organizuota mediacija padėtų viešojo administravimo subjektams ir piliečiams išsiaiškinti nesutarimus ir realias kiekvieno iš jų galimybes ginče bei atvertų perspektyvą rasti kitų galimybių tenkinti jų teisėtus interesus²⁶.

Įdomu pastebėti, kad, nepaisant šio administracinio ginčo stadijų eiliškumo, Lietuvoje pirmiausia mediacijos galimybė buvo įtvirtinta paskutiniojoje administracinio ginčo kilimo stadijoje, t. y. tada, kai kilusio ginčo nepavyksta išspręsti ankstyvojoje stadijoje ir viešojo administravimo institucijos veika nepatenkinta šalis kreipiasi į ginčų sprendimų instituciją. Atitinkamai toliau analizuojama, ar Lietuvoje yra poreikis taikyti mediaciją prevenciniais tikslais ir ankstyvojoje stadijoje, bei kokios galėtų būti tokio modelio įvedimo perspektyvos.

2. Prevencinės ir ankstyvosios stadijos mediacijos taikymo perspektyvos Lietuvoje

Administracinės teisės doktrinoje nurodoma, kad viešojoje teisėje, reguliuojančioje demokratinės visuomenės santykius, būtina plačiau taikyti privatinėje teisėje įprastus demokratinius ir lanksčius reguliavimo mechaniz-

25 Alexander Balthasar, „Alternative Dispute Resolution in Administrative Law: A Major Step Forward to Enhance Citizens’ Satisfaction or Rather a Trojan Horse for the Rule of Law?“, *ELTE Law Journal* 1 (2018): 14–15, https://eltelawjournal.hu/wp-content/uploads/2019/07/02_Balthasar_.pdf.

26 Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“, *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. II dalis* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

mus²⁷. Akivaizdu, kad nuolat kintantys viešojo pobūdžio teisiniai santykiai reikalauja modernaus požiūrio ir imlumo naujovėms. Taigi, kyla poreikis ieškoti naujų įrankių, kurie padėtų viešojo administravimo subjektams tapti atviresniems visuomenei. Vienos iš svarbiausių tobulinimo sričių – komunikacija su asmenimis, kuriems yra teikiamos viešosios paslaugos, ir konfliktų prevencija.

Mediacija gali būti tinkamas įrankis administravimo sistemai demokratizuoti²⁸ ne tik tada, kai kalbama apie administracinius ginčus, kuriems spręsti vadovaujantis galiojančiais Lietuvos Respublikos teisės aktais neišvengiamai būtina intervencija, bet ir tada, kai siekiama užmegzti socialinį dialogą tarp viešojo administravimo subjektų ir asmenų, kurie naudojami jų teikiamomis viešosiomis paslaugomis, prieš priimant sprendimus įsigilinti į visų suinteresuotų asmenų interesus ir lūkesčius. Toks mediacijos taikymas įgyvendintų jos konfliktų prevencijos potencialą. Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentas D. D. Eisenhoweris savo rinkiminės kampanijos metu pažymėjo, kad mediacija yra pažangus įrankis tada, kai juo naudojasi prieš išplieskiant ginčams, nei, kaip kad dažniausiai būna, tada, kai šalys jau yra susipriešinusios²⁹. Taikant mediaciją prevenciškai taikinamojo pobūdžio procedūra pravedama dar prieš kylant ginčui ir gali efektyviai užkirsti kelią ginčui kilti ateityje. Kaip jau minėta, prevencinė ir ankstyvosios ginčo stadijos mediacija užsienyje plačiai taikoma siekiant užkirsti kelią ginčams dėl aplinkos apsaugos reikalavimų ar teritorijų planavimo³⁰.

Nešališkas mediatorius pasitelkiamas diskusijai moderuoti tarp potencialaus ginčo šalių. Jis struktūruotu, konstruktyviu dialogu siekia išsiaiškinti

27 Gytis Kuncevičius, „Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2011), <https://vb.mruni.eu/object/elaba:1965563/1965563.pdf>.

28 Eimantė Šilvaitė, „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas“, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* 35 (2018): 311–329, <https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwwcyfgye1134d28hd2qsg>.

29 Carl Sallade, „Preventive Mediation: What It Is and What It Has Been“, *Industrial and Labor Relations Forum* 9, 4 (1973): 8.

30 Tokia patirtis taikoma, pvz., Austrijoje, Prancūzijoje (plačiau apie tai, pvz., „Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtos koncepcijos patvirtinimo““, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b84a2a305d3b11e589fccd6fa118e11c>). Taip pat žr. pvz., Austrijoje <https://partizipation.at/praxisbeispiele/>.

skirtingus šalių interesus ir padėti joms rasti tinkamiausius sprendimus. Tokia mediacija neabejotinai yra pažangi ir efektyvi socialinio dialogo vedimo technika, kurią taikant administracinė sistema būtų demokratizuojama.

Tam tikrose viešojo administravimo srityse ankstyvas mediacijos taikymas galėtų padėti viešojo administravimo subjektams ir piliečiams išsiaiškinti įtampą keliančius klausimus ir realias kiekvieno iš jų galimybes bei atvertų perspektyvą rasti kitų galimybių kuo didesne apimtimi tenkinti jų teisėtus interesus³¹.

Taikant mediaciją prevenciškai ypač svarbios išlieka tokios mediacijos taisyklės kaip savanoriškas šalių išitraukimas ir mediatoriaus nešališkumas.

Šalių tarpusavio derybos mediacijoje gali būti pozityviosios ir negatyviosios. Pozityviųjų derybų atveju deramasi prieš naujo santykio sukūrimą, t. y. bendravimo būdu tariamasi dėl ateities bendradarbiavimo gairių. Pvz., su visuomene derinamas naujo prekybos centro projektas. Jeigu šių pozityviųjų derybų stadijoje nerandama atsakymų ir sprendimų, tikėtina, kad laikui bėgant įtampą tarp skirtingų interesų grupių keliantys klausimai ir nepasitenkinimas augs, o konfliktas eskaluosis. Įtraukus į tokias derybas neutralų mediatorių, didėja tikimybė atrasti įtampos priežastis ir ieškoti sprendimų joms neutralizuoti. Negatyviųjų derybų atveju kalbama apie jau kilusio konflikto sprendimą tarpusavio bendravimo būdu. Čia taip pat puikiai pritaikomas mediacijos metodas, tačiau pastebima mažesnė šalių motyvacija išspręsti ginčą būtent mediacijos metu, nes kiekviena šalis yra įsitikinusi savo teisumu ir tiki savo galimybėmis pasiekti sėkmę formalių teisiamojo pobūdžio procedūrų metu (quasi teisminėse ir teisminėse institucijose).

Sekant užsienio šalių gerosios praktikos pavyzdžiais, manytina, kad itin sėkmingai mediacija galėtų būti taikoma aplinkos apsaugos, teritorijų planavimo, miestų infrastruktūros tobulinimo srityse ir Lietuvoje. Taigi, siekiant parodyti prevencinės mediacijos ar mediacijos ankstyvojoje stadijoje galimybes ir veiksmingumą, pilotinio pobūdžio mediacijos galėtų būti organizuojamos tais atvejais, kai reikiamus pokyčius viešojo administravimo srityje inicijuoja pati viešojo administravimo institucija.

31 Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius, „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“, *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. II dalis* (2020): 34–44, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17273/Lietuvos_teis%C4%97_II_dalis-36-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Žinoma, kad mediacijos sėkmės užtikrinimui vien mediatoriaus pasitelkimo nepakanka. Pasak Carl Sallade, būtina mediacijos sėkmės sąlyga – šalių tikėjimas proceso sėkme. Prevencinis šio metodo taikymas yra patrauklus, tačiau jeigu šalys neturi pakankamai užsidegimo ir veržlumo, procesas nepavyks³². Taigi tradicinis savanoriškumo principas, būdingas intervencinei mediacijai, prevencinės mediacijos atveju turėtų būti esmingai papildomas ryškiu elementu – šalių motyvacija tartis.

Šiuo metu Lietuvoje viešojo administravimo institucijos kol kas nėra teisės aktais įpareigosotos sudaryti galimybes savo vidinėje struktūroje spęsti atstovaujamos institucijos ir suinteresuotų asmenų ginčus organizuojant mediacijas. Vertinant prevencinės ir ankstyvosios stadijos mediacijos perspektyvas Lietuvoje, atkreiptinas dėmesys į tai, kad jų įvedimo ir taikymo sėkmė priklauso ne tik nuo tinkamo mediacijos tikslų įsivardijimo ir supratimo. Sprendimų priėmėjams būtina įvertinti ir praktinius aspektus, būtinus proceso sėkmei, tokius kaip mediacijos procedūrų, mediacijos paslaugų atlygintinumo reguliavimas ir aiškūs saugikliai viešojo administravimo institucijoms, rodantys, kad taikant mediaciją įmanoma užtikrinti tiek institucijos veiklos skaidrumą (žvelgiant tiek per antikorupcinę, tiek per gero administravimo prizmę), tiek ir viešojo intereso apsaugą.

Dėl teisinio reguliavimo plėtros pastebėtina, kad prevencinės ir ankstyvosios stadijos mediacijos procesas turėtų būti reglamentuojamas taip, jog užtikrintų proceso lankstumą, ir kad viešojo administravimo srityje mediaciją taikantys subjektai galėtų nesibaiminti, jog jie veikia įstatyme nenumatytu būdu, o jų veiksmai, mediacijoje administracinio ginčo šalims padedant išsaugoti socialinę ir teisinę taiką, nebūtų traktuojami kaip neteisėti. Nors mediacijos technikas viešojo administravimo institucijos, vadovaudamosi atsakingo valdymo ir gero administravimo principais, gali taikyti ir be teisinio reguliavimo pakeitimų, tačiau tai nereiškia, kad toks reguliavimas nėra politiškai tikslingas siekiant paskatinti mediacijos plėtrą prevencijos ar administracinių ginčų neeskalavimo tikslais.

Dėl mediacijos paslaugų atlygintinumo įdomu pastebėti, kad Lietuvoje vyrauja požiūris, kad mediacijos paslaugos ginčo šalims turi būti suteiktos

32 Carl Sallade, „Preventive Mediation: What It Is and What It Has Been“, *Industrial and Labor Relations Forum* 9, 4 (1973): 15.

nemokamai. Pvz., nemokamai šalys gali naudotis privaloma mediacija šeimos ginčiuose, teismine mediacija, neteismine mediacija administraciniuose ginčiuose. Iš vienos pusės, tai pozityvios skatinančios priemonės, kurias pasitelkia valstybė tam, kad visuomenėje skatintų santarvę. Tačiau, kita vertus, nemokamai gautos paslaugos yra mažiau vertinamos. Užsienio mokslininkų nuomone, šalys, kurios tarpusavyje pasidalija prevencinės medicijos paslaugų kaštus, išnaudoja mediatoriaus teikiamą naudą kiek tik įmanoma. Jei-gu tokia paslauga šalims tekainuoja sugaištą laiką, jos žino, kad, nepavykus tokiam procesui, jokių realių nuostolių jos nepatirs³³. Tai veda prie medicijos vertinimo kaip ne pagrindinio, o išankstinio ar pradinio konflikto sprendimo būdo, kuriam neskiriamas reikiamas dėmesys ir pasirengimas. Taigi, jei tai nereikalauja papildomų finansinių investicijų ar pasirengimo, akivaizdu, kad nededamos maksimalios pastangos siekiant rasti išeitį iš įtampą keliančių situacijų.

Dėl viešojo intereso apsaugos pabrėžtina, kad pritartina teisės doktrinoje išsakomai minčiai, jog prevencinė mediacija yra įrankis, tačiau tikrai – ne panacėja³⁴. Taigi mediacija dėl būtinybės užtikrinti esminių viešojo administravimo principų taikymą ir viešąjį interesą nėra tinkama visais atvejais ir, pavyzdžiui, ankstyvosios stadijos mediacija nerekomenduotina tada, kai šalis siekia tam tikros privilegijuotos padėties, nesant informacinio neaiškumo, nes tai būtų nesuderinama su esminiais administracinės teisės principais (lygiateisiškumu, nediskriminavimu) Pvz., jei konkretus asmuo siekia įsigyti tam tikrą valstybės nuosavybę be aukciono, medicijos vykdymas ir taikos sutarties sudarymas tokiu klausimu galėtų kelti regimybę visuomenei, kad taip suteikiama privilegijų vienam konkrečiam subjektui.

Kita vertus, mediacija visada galima siekiant išsiaiškinti tikruosius šalių interesus, veiklos galimybių apimtį, o kaip saugiklis viešojo administravimo institucijoms galėtų pasitarnauti ir taikos sutarties tvirtinimo ikiteisminėje ginčų sprendimo institucijoje ar teisme institutas. Įvertinus civilinių ginčų sprendimo patirtį, teigtina, kad taikos sutartys yra galimos ne tik vykstant teisminiam ginčo sprendimui, tačiau ir siekiant užkirsti kelią teisminiam

33 Carl Sallade, „Preventive Mediation: What It Is and What It Has Been“, *Industrial and Labor Relations Forum* 9, no. 4 (1973): 14–15.

34 *Ibid.*, 1, 8.

ginčui. Esamas taikos sutarties apibrėžimas, pateiktas Civiliniame kodekse³⁵, galėtų būti pritaikytas ir sprendžiant administracinius ginčus, įtvirtinant taikos sutarties tvirtinimo institutą ikiteisminio administracinių ginčų sprendimo institucijose ar teisme ginčiuose, kurie dar nėra pasiekę šių institucijų. Tai būtų saugiklis, kuris tiek viešojo administravimo subjektams, tiek privatiems subjektams leistų pasitikrinti savo taikaus susitarimo atitiktį imperatyvioms įstatymų normoms ir viešajam interesui bei užsitikrintų paprastesnę priverstinę tokių sprendimų vykdymą, o tai būtų aktualu tais atvejais, jei toks susitarimas dėl kažkokių priežasčių nebūtų vykdomas geranoriškai.

Kitas svarbus preveninės ir ankstyvosios stadijos mediacijos ypatumas – išskirtinė reikšmė mediatoriaus nešališkumui. Ir intervencinėje, ir preveninėje mediacijoje mediatorius turi veikti kaip nepriklausomas ir nešališkas asmuo. Pats mediatoriaus vaidmuo taikant mediaciją prevenciškai iš esmės nesikeičia. Rolf Valtin yra taikliai parašęs, kad preveninės mediacijos atveju mediatorius greta savo kaip „gaisrininko“ vaidmens turi siekti ir nustatyti bei eliminuoti priežastis, kurios gali ateityje gaisrą sukelti³⁶. Taigi, mediatoriaus akiratyje preveninės mediacijos atveju – ne konkretus nesutarimas, o dirgikliai, kurie veikia šalių tarpusavio santykius. Iš esmės tai yra potencialios konflikto, o vėliau ir teisinio ginčo kilimo priežastys. Būtent jų identifikavimas ir neutralizavimas yra preveninės mediacijos siekis. Tačiau tam, kad mediatoriaus vaidmuo būtų atliktas tinkamai, būtina išlaikyti jo nepriklausomumą ir nešališkumą. Taigi, asmuo, kviečiamas atlikti preveninę mediaciją, privalo neturėti jokių ryšių nei su viena iš šalių ir būti suinteresuotas tik taikiu ir abiejų ginčo šalių interesus geriausiai atitinkančio susitarimo radimu.

Apibendrinant būtina akcentuoti, kad, siekiant demokratizuoti viešąjį administravimą, labai svarbu yra kurti viešojo dialogo kultūrą. Preveninė ir ankstyvosios ginčo kilimo stadijos mediacija yra tokia mediacijos forma, kai profesionalus nešališkas ir nepriklausomas trečiasis asmuo įsitraukia į

35 „Taikos sutartimi šalys tarpusavio nuolaidomis išsprendžia kilusį teisminį ginčą, užkerta kelią kilti teisminiam ginčui ateityje, išsprendžia teismo sprendimo įvykdymo klausimą arba kitus ginčytinus klausimus“ (6.983 str. 1 d.). „Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas“, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.107687/asr>.

36 Rolf Valtin, „Preventive Mediation, Grievance Disputes and the Taft-Hartley Act“, *Labor Law Journal* 7, 12 (December 1956): 768.

diskusiją, kurioje sprendžiami įtampą keliantys klausimai, tam, kad šalims padėtų identifikuoti tokios įtampas priežastis ir jas neutralizuoti taip, kad būtų kaip įmanoma labiau tenkinami visų suinteresuotų šalių lūkesčiai. Tokiai mediacijai, kaip ir tradicinei ginčo mediacijai, reikia savanoriško, didelio šalių pasišventimo taikių sprendimų paieškoms, taip pat reikia ir nešališkos mediatoriaus pagalbos.

Išvados

Apibendrinant akivaizdu, kad mediacija viešajame administravime yra priemonė, kurią taikant galima: 1) išvengti potencialaus administracinio ginčo kilimo (prevencinė mediacija); 2) jau kilus administraciniam ginčui, kuo anksčiau užkirsti kelią jam eskaluotis (ankstyvosios stadijos mediacija, kuri vykdytina iki administracinio ginčo perdavimo *quasi* teisminei ar teisminei institucijai); 3) padėti taikiai išspręsti *quasi* teisminėje ar teisminėje institucijoje jau sprendžiamą administracinį ginčą (*quasi* teisminė ir teisminė mediacija).

Prevencinė administracinių ginčų mediacija – tai neteisminis viešojo administravimo srityje kylančių klausimų ir ginčų sprendimas derybomis padedant nešališkam mediatoriui, kurio tikslas – padėti šalims išvengti potencialaus administracinio ginčo kilimo. Atitinkamai, ankstyvosios ginčo stadijos mediacija – tai neteisminis viešojo administravimo srityje kylančių klausimų ir ginčų sprendimas derybomis padedant nešališkam mediatoriui, kurio tikslas – užkirsti kelią tolesniam ginčo eskalavimui ankstyvojoje administracinio ginčo kilimo stadijoje ir išvengti ginčo persikėlimo į *quasi* teisminę ar teisminę institucijas.

Šiuo metu Lietuvoje teisės aktuose nėra įtvirtintos galimybės nei taikyti prevencinę mediaciją siekiant užkirsti kelią administraciniams ginčams kilti, nei taikyti ankstyvosios stadijos mediaciją kaip priemonę, užkertančią kelią administraciniam ginčui eskaluoti. Kuriant veiksmingą prevencinės ir ankstyvosios stadijos mediacijos viešojo administravimo institucijoje modelį, mediacijos plėtrai būtina sukurti tinkamas sąlygas: išspręsti mediacijos paslaugų atlygintinumo klausimą, viešojo administravimo institucijoms aiškiai iškomunikuoti saugiklius dėl viešojo intereso užtikrinimo ir organizuoti

pilotinį mediacijos pasirinktoje srityje taikymą, pavyzdžiui, kai sprendžiamos aukšto konfliktiškumo situacijos, susijusios su sprendinių derinimo su suinteresuotaisiais asmenimis procedūromis (pvz., aplinkos apsaugos, teritorijų planavimo, infrastruktūros gerinimo projektai).

Platesnis mediacijos ir mediacijos technikų įtraukimas į viešojo administravimo institucijų veiklą, ypač ankstyvojoje ginčo stadijoje, tobulintų visuomenės ir viešojo administravimo teisinę kultūrą ir galėtų būti vienas iš teisinės praktikos reagavimo į šiuolaikinio pasaulio poreikius pavyzdžių, o kartu kriterijus, parodantis viešojo administravimo sistemos brandą. Toks mediacijos pritaikymas užtikrintų ne tik administracinių ginčų skaičiaus mažėjimą, tačiau ir prisidėtų prie konstitucinio atsakingo valdymo principo, valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms imperatyvo bei viešojo administravimo naujovių ir atvirumo permainoms principo įgyvendinimo.

THE NEED FOR AND POSSIBILITIES OF APPLYING PREVENTIVE AND EARLY-STAGE ADMINISTRATIVE DISPUTE MEDIATION IN LITHUANIA

Agnė Tvaronavičienė,

Mykolas Romeris University, Lithuania

Salvija Mulevičienė,

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article analyses the possibilities of using mediation in the field of public law in Lithuania not only as an intervention method for resolving administrative disputes, but also as a preventive measure that reduces the possibility of raising or further escalating such disputes.*

The article examines the legal doctrine and good practice of other countries in the application of mediation in various areas of administrative law at both the prevention stage (as a method to increase cooperation and effective communication) and the early stage (for avoiding further escalation of the dispute), and in both quasi-judicial and judicial institutions.

Preventive and early-stage mediation in certain areas of public administration not only promote the avoidance of lengthy and resource-intensive formal processes in quasi-judicial or judicial institutions, but also strengthen social dialogue between citizens and public administrations, increasing citizens' involvement in decision-making and their confidence in public authorities. The wider application of mediation both as a preventive measure and at an early stage is especially relevant in the modernization of the public administration system and wider society, and can be understood as an integral part of the constitutional principle of good administration that can help to implement the principles of innovation and openness to change in public administration.

Keywords: *dispute prevention, preventative mediation, administrative disputes, non-escalation of conflict, public administration, the constitutional principle of good governance.*

Salvija Mulevičienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Privatinės teisės instituto profesorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys:** Europos Sąjungos teisė, nemokumo teisė, vartotojų teisė, mediacija.

Salvija Mulevičienė, professor at the Institute of Private Law at the Law School at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests:** European Union law, insolvency law, consumer law, mediation.

Agnė Tvaronavičienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė, Mediacijos ir darnaus ginčų sprendimo laboratorijos vadovė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys:** alternatyvus ginčų sprendimas, mediacija, viešieji pirkimai, socialinės technologijos.

Agnė Tvaronavičienė, professor of the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, head of Mediation and Sustainable Conflict Resolution Laboratory, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests:** alternative dispute resolution, mediation, public procurement, social technologies.