

1.4. Teisminės mediacijos taikymas administracinėje justicijoje

Mykolo Romerio universiteto Mykolo Romerio teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Prof. dr. Agnė Tvaronavičienė

El. paštas: a.tvaronavicienne@mruni.eu

Privatinės teisės institutas

Doc. dr. Natalija Kaminskiene

El. paštas: n.kaminskiene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-19-01-04

Santrauka. Nuo 2019 m. kovo 1 d. Lietuvos Respublikoje teisminė mediacija pradėta taikyti ir administracinėje teisenoje. Straipsnio tikslas – išanalizuoti teisminės mediacijos taikymo administracinėje teisenoje prielaidas ir galimas teisinio reguliavimo šioje srityje tobulinimo kryptis. Darbe glaustai aptariama teisminės mediacijos raida Lietuvoje, apžvelgiamas šios ginčų sprendimo būdo taikymo administracinių bylų teisenoje ypatumai ir teisinis reguliavimas. Dėmesys taip pat skiriamas ir praktiniams teisminės mediacijos administracinėse bylose taikymo aspektams.

Reikšminiai žodžiai: teisminė mediacija, mediatorius, administracinių bylų teiseną, administraciniai teismai.

Įvadas

2019 m. kovo 1 d. Lietuvoje įsigaliojo Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo⁴² (toliau – ABTĮ) nuostatos, leidžiančios administraciniame procese taikyti teisminę mediaciją. Iki šiol gana plačiai taikyta civiliniame procese, 2019 m. mediacija pradėta taikyti ir administracinėje teisenoje. Šio į taikų administracinių ginčų sprendimą orientuoto alternatyvaus ginčų sprendimo būdo pritaikymas administracinėje teisenoje tiek tarp mokslininkų, tiek tarp praktikų kelia diskusijų, nes į imperatyviuotu teisinio reguliavimo metodu reguliuojamą sritį perkeliama institutas, kuris remiasi bylos šalių apsisprendimo laisve. Neišvengiamai tai kelia probleminį klausimą, kaip mediacijos institutui rasti tinkamą vietą administracinėje teisenoje ir sudaryti galimybę administracinių bylų šalims pasinaudoti šios alternatyvos teismui teikiama nauda. Į šiuos klausimus nėra įmanoma atsakyti viename moksliniame straipsnyje, nes tyrimo objektas – teisminės mediacijos taikymas administracinėje teisenoje – yra labai platus, tačiau svarbu tokius tyrimus pradėti. Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti teisminės mediacijos taikymo administracinėje teisenoje prielaidas bei galimas teisinio reguliavimo šioje srityje tobulinimo kryptis. Iškeltam tikslui pasiekti naudojami sisteminės analizės, loginis, dokumentų analizės metodai.

42 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999-02-03, Nr. 13-308.

1.4.1. Prielaidos teisminės mediacijos taikymui administracinių bylų teisenoje

Teisminė mediacija Lietuvoje pradėta taikyti dar 2005 m., kai Teisėjų taryba inicijavo bandomąjį teisminės mediacijos projektą. Pradėjus šį ginčų sprendimo būdą taikyti viename iš Vilniaus apylinkės teismų, teisminė mediacija palaipsniui įsitvirtino civiliniame procese ir šiandien yra prieinama visiems Lietuvos gyventojams visuose Lietuvos bendrosios kompetencijos teismuose. Nors teisminei mediacijai perduotų civilinių bylų skaičius nėra didelis ir iš esmės dar smarkiai neprisideda prie teismų darbo krūvio mažinimo, kiekvienais metais matomas šiuo būdu taikiai išsprendžiamų arba bandytų spręsti civilinių bylų skaičiaus didėjimas. Teigtina, kad teisminės mediacijos taikymas prisideda prie taikos sutarties civiliniame procese instituto vystymo ir yra veiksmingas įrankis skatinant ginčo šalis siekti kompromiso ir abipusio interesų patenkinimo taikiu būdu. Sėkmingo teisminės mediacijos civiliniuose ginčiuose pritaikymo pavyzdys sukūrė prielaidas analogiško alternatyvaus ginčų sprendimo būdo taikymo galimybės įtvirtinimui ir administracinėje teisenoje.

Tarptautinėje erdvėje mediacija jau ilgą laiką yra skatinamas administracinių ginčų sprendimo būdas. Dar 2001 m. rugsėjo 5 d. priimtoje Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Rec (2001) 9 „Dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių“ buvo aiškiai išreikštas poreikis valstybėms narėms imtis priemonių dėl alternatyvių administracinių ginčų nagrinėjimo procedūrų nustatymo ir įgyvendinimo. Panašaus turinio raginimai buvo pateikti ir 2007 m. gruodžio 7 d. CEPEJ Gairėse dėl geresnio rekomendacijos „Dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių“ įgyvendinimo. Jose valstybės raginamos pripažinti ir skatinti alternatyvius ginčų tarp valstybės institucijų ir privačių asmenų sprendimo būdus, teikti finansinę ar kitokią paramą, užtikrinant kokybiškas paslaugas ir įvairių suinteresuotų asmenų įtraukimą į mediacijos procesą. Tiek rekomendacijoje, tiek ir gairėse mediacija minima kaip viena iš efektyviausių alternatyvių procedūrų, galinčių padėti mažinti ginčų skaičių bei teismų darbo krūvį, didinti teisingumo prieinamumą ir ginčo šalių pasitenkinimą ginčo sprendimo procesu.

Lietuvos Respublikoje administracinėje teisenoje prielaidos teisminei mediacijai atsirado tik 2013 m. antroje pusėje, kai 2013 m. rugpjūčio 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 521 straipsnis, kuriame buvo įtvirtinta galimybė bylos šalims bet kurioje proceso stadijoje baigti bylą taikos sutartimi. Iki tol svarstymai apie mediacijos administraciniuose ginčiuose taikymą neturėjo prasmės, nes administracinis procesas nebuvo orientuojamas į ginčo užbaigimą šalių susitarimu. Įdomu tai, kad, net ir nesant taikos sutarties sudarymo galimybės administraciniame procese, teismai pagal analogiją taikydami Civilinio proceso kodekso nuostatas tvirtindavo taikos sutartis.

Atkreipiamas dėmesys, kad, net ir nesant ABTĮ nuostatos dėl taikos sutarties galimumo, nuo 2003 m. iki 2013 m. administraciniuose teismuose buvo patvirtintos 25 taikos sutartys.⁴³ Taigi darytina išvada, kad administracinių ginčų praktika demonstravo taikos sutarties instituto taikymo poreikį. Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme 2014–2017 m. ir 2018 m. pirmo pusmečio laikotarpiu patvirtintos 55 taikos sutartys. Daugiausia taikos sutarčių sudaryta finansinės paramos skyrimo srityje, ypač 2015 m., kai buvo nagrinėjamos administracinės bylos dėl atsisakymo skirti paramą pagal Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2007–2013 metų veiksmų programą. Bylos dėl vietinės rinkliavos sumokėjimo (8 bylos) ir nuosavybės teisių atkūrimo (6) taip pat dažnai buvo sprendžiamos taikiai, kaip ir ginčai valstybės tarnybos srityje (5), bylos dėl žalos atlyginimo (4), teritorijų planavimo (4), aplinkos apsaugos (3), energetikos (2) ir kt.⁴⁴

43 Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo“. TAR, 2015-09-17, Nr. 13939.

44 Pagal Eimantę Šilvaitę, „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas“, 318–319, <https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwwcyfgye1134d28hd2qsg>.

Pirmosios instancijos administraciniuose teismuose taip pat buvo tvirtinamos taikos sutartys. Daugiausia skundų (prašymų) sulaukiančiame Vilniaus apygardos administraciniame teisme 2016 m. 9 bylos buvo užbaigtos taikiai, o 2015 m. – 26 bylos. Ginčai taikiai sprendžiami ir administracines bylas pirmąja instancija nagrinėjančiame Regionų apygardos administraciniame teisme: pavyzdžiui, 2015 m. Šiaulių rūmuose 13 bylų buvo išspręsta taikiai, Klaipėdos rūmuose tais pačiais metais buvo patvirtintos net 82 taikos sutartys (dauguma iš jų buvo susijusios su vietinės rinkliavos už atliekų surinkimą ir tvarkymą surinkimu), o 2014 m. – 21 byla.⁴⁵

Tam, kad šie taikos sutarčių skaičiai didėtų, buvo pasitelkta ir mediacija kaip procesas, padedantis ginčo šalims pasiekti taiką.

2013 m. įtvirtinus taikos sutarties administraciniame procese galimybę, po kelerių metų buvo žengtas dar vienas žingsnis teisminės mediacijos administraciniame procese taikymo link. Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijoje (toliau – Koncepcija), kuri buvo patvirtinta teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymu⁴⁶, pasisakyta ir dėl teisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose. Koncepcijoje teigiama, kad „Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) instituto įtvirtinimas administraciniame procese yra tikslingas, kadangi taikant šį būdą mažinama konfrontacija tarp visuomenės, valstybės tarnautojų ir viešojo administravimo subjektų; mažinamas teismuose nagrinėjamų bylų skaičius; užtikrinama efektyvi subjektinių teisių gynyba, netaikant sudėtingų teisminio nagrinėjimo procedūrų“. Joje taip pat buvo pateikiamos teisminės ir neteisminės mediacijos taikymo administracinėje justicijoje gairės, kurias įgyvendinant buvo parengti reikalingi teisės aktų pakeitimai.

1.4.2. Teisminės mediacijos administracinėje teisenoje teisinis reguliavimas

2018 m. gruodžio 20 d. buvo priimtas ABTĮ pakeitimo įstatymas⁴⁷, kuris įsigaliojo nuo 2019 m. kovo 1 d. Minėtas įstatymas (pakeitimas) nustatė teisinius pagrindus ir sąlygas teisminei mediacijai administracinėje teisenoje. Sistemiškai vertinant teisminei mediacijai administraciniame procese buvo nustatytas panašus teisinis reguliavimas kaip ir teisminei mediacijai civiliniuose ginčiuose ir tik kai kurie šio alternatyvaus teismo procesui metodo taikymo aspektai esmingai skiriasi.

ABTĮ 51 str. įtvirtinta galimybė šalims bet kurioje proceso stadijoje baigti bylą taikos sutartimi. Tai gali būti padaryta, kaip ir civiliniame procese, bet kurioje proceso stadijoje. Atkreiptinas dėmesys, kad teisminėje administracinių ginčų mediacijoje taikos sutartis ne tik turi neprieštarauti imperatyvioms įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatoms, viešajam interesui, nepažeisti trečiųjų suinteresuotų asmenų teisių ar teisėtų interesų, tačiau taip pat yra nustatytos ginčų kategorijos, kai taikos sutartis yra negalima. ABTĮ 51 str. 1 d. nurodyta, kad taikos sutartis negali būti sudaroma: 1) bylose dėl norminių administracinių aktų teisėtumo; 2) bylose pagal skundus dėl rinkimų įstatymų ir Referendumo įstatymo pažeidimų; 3) bylose dėl savivaldybės tarybos prašymų pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, savivaldybės tarybos narys – meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė įstatymuose nustatytų įgaliojimų.

Įdomu tai, kad ABTĮ 51 str. 5 d. nurodyta, kad teismas imasi priemonių ginčo šalims sutaisyti tik tuo atveju, kai yra ginčo šalių sutikimas pradėti derybas dėl taikos sutarties sudarymo. Civiliniame procese tokia pareiga teismui kyla visais atvejais.

Analogiškai kaip ir teisminėje mediacijoje civiliniuose ginčiuose, teisminė mediacija administraciniame procese yra taikoma šalių sutarimu, šalys gali bet kada pasitraukti iš mediacijos, nenurodamos pasitraukimo priežasčių. Lygiai kaip civiliniame ir administraciniame procese, teisminės

45 Šilvaitė, *supra note* 44, 319.

46 Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268, *supra note* 43.

47 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 2, 40, 44, 51, 56, 59, 67 ir 71 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 791 straipsniu įstatymas. TAR, 2018-12-28, Nr. 21856.

mediacijos metu ginčo šalims pasiekus taikų susitarimą ir sudarius taikos sutartį, šią sutartį tvirtina administracinę bylą nagrinėjantis teismas. Kai teisminę mediaciją vykdo pats administracinę bylą nagrinėjantis teisėjas, jis turi teisę patvirtinti ginčo šalių sudarytą taikos sutartį ir tai nelaikoma ginčo nagrinėjimu iš esmės. ABTĮ taip pat nustatytos mediacijos konfidencialumo principo apsaugos garantijos. ABTĮ 56 str. 1 d. nurodyta, kad duomenys, gauti mediacijos metu, negali būti įrodymais administracinėje byloje (išskyrus Mediacijos įstatyme nustatytas išimtis), o 59 str. 3 d. 5 p. nurodyta, kad administraciniame procese negali būti šaukiami ir apklausiami kaip liudytojai ir mediatoriai – apie aplinkybes, kurias jie sužinojo mediacijos metu.

Siūlymas bandyti ginčą spręsti teisminės mediacijos metu yra vienas iš klausimų, kuriuos teismo pirmininkas ar teisėjas, nutartimi priėmęs skundą (prašymą, pareiškimą), turi išspręsti ruošdamasis nagrinėti administracinę bylą teisme. ABTĮ 71 str. nurodoma, kad teikdamas atsiliepimą į skundą (prašymą, pareiškimą) atsakovas turi ne tik nurodyti, ar jis sutinka, ar nesutinka su skundo (prašymo, pareiškimo) reikalavimais, ar dalyvaus bylą nagrinėjant teismo posėdyje, bet ir išdėstyti nuomonę dėl ketinimo ir galimybių ginčą spręsti teisminės mediacijos būdu.

Teisminės mediacijos vykdymo tvarką nustato ABTĮ 79¹ straipsnis. Pastebėtina, kad nustatyta teisminės mediacijos administraciniame procese tvarka yra identiška tai, kuri taikoma civiliniame procese. Skirtumai ryškėja tik kai analizuojame, kas gali būti teismo mediatoriumi administraciniame bylose. Nustatyta, kad teisminę mediaciją gali vykdyti mediatoriai, kurie yra teisėjai, įrašyti į Lietuvos Respublikos mediatorių sąrašą. Konstatuotina, kad teisminėje mediacijoje administraciniame procese, kitaip nei civiliniame procese, medijuoti gali tik teisėjai.

ABTĮ 40 str. 4 d. įtvirtinta ir procesinė mediacijos skatinimo priemonė. Nustatyta, kad teismas gali nesilaikyti bendrųjų bylinėjimosi išlaidų paskirstymo taisyklių ne tik atsižvelgdamas į tai, ar proceso šalių procesinis elgesys buvo tinkamas nagrinėjant bylą iš esmės, bet ir mediacijos atveju.

1.4.3. Priemonės, būtinos siekiant veiksmingo teisminės mediacijos taikymo administracinėje teisenoje

Sistemiškai vertinant galimybę taikyti teisminę mediaciją administraciniuose ginčiuose, būtina pažymėti, kad šis pokytis, nors teisinio reguliavimo prasme yra labai svarbus, iš tiesų tėra mažas žingsnis link taikesnio administracinių ginčų sprendimo. Būtų naivu tikėtis, kad tik dėl teisinio reguliavimo priemonių pasikeistų administracinių ginčų šalių bei administracinių teismų darbuotojų požiūris į ginčų sprendimą. Be to, konstatuotina, kad taikos sutarties instituto įtvirtinimas 2013 m. sukūrė prielaidas tiek teisminės, tiek ir neteisminės mediacijos taikymui, tačiau to neužteko, kad mediacija administraciniuose ginčiuose populiarėtų. Kad šis tikslas būtų pasiektas, kaip rodo teisminės mediacijos civiliniuose ginčiuose taikymo dinamika, būtina taikyti įvairias papildomas priemones.

Pirmiausia būtina parengti administracinių teismų teisėjus ir kitą personalą sėkmingam mediacijos taikymui. Didelį teisminės mediacijos civiliniuose ginčiuose augimą 2015–2016 m. lėmė tai, kad 2014–2015 m. visos Lietuvos teisėjams ir kitiems teismų darbuotojams buvo organizuojami teisminės mediacijos mokymai, kurių metu dalyviai ne tik sužinodavo daugiau apie mediaciją, bet ir patys ją galėdavo išbandyti simuliacijose. Ginčo šalis dažnai tenka įtikinti mediacijos teikiama nauda, o tą gali padaryti tik gerai mediacijos procesą išmanantis žmogus, matantis, kaip konkrečioje situacijoje mediacija gali būti realiai naudinga šalims.

Antra, būtina užtikrinti aukštą teismo mediatorių teikiamų mediacijos paslaugų kokybę. Pastebima, kad pastaraisiais metais didėja nusivylimas teismine mediacija civiliniuose ginčiuose dėl to, kad joje mediatoriai nesisistengia padėti šalims rasti abiem joms tinkamų ginčo sprendimo būdų, o tik suteikia informaciją apie egzistuojantį teisinį sprendžiamo klausimo reglamentavimą bei teismų praktiką. Atkreiptinas dėmesys, kad teisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose atveju mediatoriais gali būti tik teisėjai. Tikėtina, kad ši problema administracinėje justicijoje ryškės net

dar labiau nei civilinėje. Primename, kad teisėjams nėra taikomi svarbiausi mediatorių kvalifikaciniai reikalavimai. Jie neprivalo laikyti kvalifikacinio egzamino, jiems pakanka vietoj 40 valandų išklausti tik 16 valandų trukmės įvadinius mediacijos mokymus. Toks įstatymų leidėjo apsisprendimas kritikuotinas dėl to, kad nesukuria prievolės mediatoriams teisėjams siekti mediacijos žinių bei įgūdžių formavimosi ir sudaro prielaidas manyti, kad jiems mediacijos metu pakanka naudotis turimomis teisinėmis ekspertinėmis žiniomis, kurių dažniausiai, deja, nepakanka, kad būtų pasiektas pagrindinis mediacijos tikslas – šalių tarpusavio santykio atkūrimas. Taip pat atkreipiamas dėmesys, kad teisėjams mediatoriams nėra nustatyta jų, kaip mediatorių, kvalifikacijos tobulinimo tvarka. Teisėjų taryba iki šiol neįgyvendino savo pareigos, kuri įtvirtinta Mediacijos įstatymo⁴⁸ 8 str. 3 d., nustatyti teisėjų mediatorių kvalifikacijos kėlimo tvarką. Be tinkamo pasirengimo, mediacijos proceso žinių, mediatoriaus įgūdžių bei mediatoriams reikalingų asmeninių savybių, teisminė mediacija virsta teisinės tvarkos atkūrimo priemone, o tai nėra tapatu socialinės taikos atkūrimui. Primename, kad Konceptijoje buvo planuota, kad administracinėse bylose mediatoriais bus administracinių bylų teisėjai, tačiau taip pat buvo siūloma suteikti galimybę mediatoriais būti ir kitiems asmenims iš mediatorių sąrašo. ABTĮ pakeitimai, įtvirtinantys teisminę mediaciją, tokios galimybės nenumato.

Trečia, teisminė mediacija administraciniuose ginčiuose įvesta be rimtesnio administracinių ginčų įvairovės tyrimo. Mediacija, lygiai taip pat kaip ir derybos, įmanoma tik tada, kai tarp šalių pozicijų egzistuoja derybinė erdvė. Ši mediacijos aksioma yra labai aktuali administracinių ginčų mediacijoje. Neįmanoma efektyviai derėtis, jei viešojo administravimo institucija neturi diskrecijos keisti savo priimto sprendimo. Taip pat svarbūs yra viešojo sektoriaus institucijų tarnautojų nuogąstavimai dėl jų veiklos skaidrumo dalyvaujant administracinių ginčų mediacijoje. Mediacijos konfidencialumo principas oponuoja viešajam sektoriui įprastam viešumo principui. Būtinai detalesni šios srities tyrimai, įtraukiant administracinių ginčų ekspertus iš administracinių teismų, Lietuvos advokatūros ir viešojo valdymo institucijų.

Ketvirta, sėkmingai teisminei mediacijai būtinos viešinimo priemonės. Tiek viešojo administravimo subjektai, tiek ir pati visuomenė vis dar neturi pakankamai žinių apie mediaciją. Būtinai švietimas ir mokymas apie mediaciją. Taip pat būtina užtikrinti, kad teismų personalas galėtų tinkamai teikti informaciją apie teisminę mediaciją išryškindamas pagrindinius jos privalumus ir nenutylėdamas galimų trūkumų konkrečioje situacijoje.

Išvados

1. Apibendrinant galima teigti, kad teisminės mediacijos taikymas administraciniame procese yra svarbi naujovė, kuria siekiama vystyti taikos sutarties institutą administraciniuose ginčiuose.
2. Nustatytas teisinis reguliavimas iš esmės yra tinkamas ir sukuria sąlygas sklandžiai inkorporuoti teisminę mediaciją į administracinę procesą. Vis dėlto konstatuotina, kad esminių pokyčių siekiant platesnio taikių susitarimų sudarymo administraciniame procese pasiekimui būtinas įvairaus pobūdžio priemonių kompleksas.
3. Be teisinių pagrindų teisminės mediacijos taikymui sukūrimo būtina užtikrinti, kad administracinių teismų teisėjai ir kitas personalas būtų susipažinę su mediacijos esme, principais ir taisyklėmis, o teismo mediatoriai turėtų ne tik teisinių žinių, bet ir žinių apie mediaciją, mediacijos įgūdžių ir tinkamų asmeninių savybių. Taip pat būtina kompleksiskai įvertinti kitas teises prielaidas taikiam administracinių ginčų sprendimui, siekiant nustatyti pagrindines kliūtis ginčo šalims siekiant taikių sprendimų ir ieškant priemonių joms įveikti.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymas. TAR, 2017-07-12, Nr. 12053.