

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
MYKOLO ROMERIO TEISĖS MOKYKLA  
PRIVATINĖS TEISĖS INSTITUTAS**

**RŪTA ŠAULĖ  
(MEDIACIJOS PROGRAMA)**

**MEDIACIJOS TAIKYMAS OMBUDSMENŲ VEIKLOJE:  
TEORINĖS IR PRAKTINĖS GALIMYBĖS**

Magistro baigiamasis darbas

**Darbo vadovė**

**Doc. dr. Salvija Kavalnė**

**Vilnius, 2019**

**TURINYS**

ĮVADAS.....	3
1. OMBUDSMENO INSTITUTO IR MEDIACIJOS SAŲVEIKOS POŽYMAI.....	9
1.1. Ombudsmeno instituto paskirtis ir funkcijos dabartinėje teisinėje sistemoje.....	9
1.2. Mediacijos samprata, esminiai jos bruožai ir skirtumai nuo kitų alternatyvių ginčų sprendimo būdų.....	19
1.3. Mediacijos administracinėje justicijoje specifika ir jos taikymo praktikoje ypatumai.....	27
2. MEDIACIJOS TAIKYMO OMBUDSMENŲ VEIKLOJE PRIELAIDOS IR PRAKTINIAI ASPEKTAI.....	37
2.1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veiklos teisiniame reguliavime įtvirtinto tarpininkavimo taikymo niuansai.....	37
2.1.1. Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) ir sutaikinimo požymiai Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veikloje.....	38
2.1.2. Administracinių ginčų nagrinėjimo Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veikloje kliūtys ir galimybės.....	47
2.1.3. Kai kurių Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veiklos ir mediacijos principų priešybė.....	51
2.2. Mediacija Europos valstybių ombudsmenų veikloje ir jos taikymo praktikoje ypatumai.....	56
3. MEDIACIJOS TAIKYMO LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIŲ VEIKLOJE PERSPEKTYVOS.....	64
3.1. Teisės inicijuoti mediacijos procedūrą nustatymas.....	64
3.2. Mediacijos procedūros Seimo kontrolierių veikloje išskyrimas ir Europos šalių gerosios praktikos pritaikymas.....	69
IŠVADOS.....	75
PASIŪLYMAI.....	76
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	79
ANOTACIJA.....	86
ANNOTATION.....	87
SANTRAUKA.....	88
SUMMARY.....	89

## IVADAS

**Temos aktualumas.** Pastaruoju metu Lietuvoje vis dažniau civilinių teisinių santykių subjektams tarpusavio ginčams spręsti pasirenkant alternatyvaus ginčų sprendimo procedūras, o ypač mediaciją (tiek teisminę, tiek neteisminę), neišvengiamai atsiranda poreikis įvertinti ir galimą mediacijos plėtrą nagrinėjant administracinius ginčus, kylančius tarp privačių asmenų bei viešojo administravimo subjektų. Ir nors administracinių ginčų<sup>1</sup> nagrinėjimas plačiąja prasme yra suprantamas kaip administracinių bylų teisenos dalykas<sup>2</sup>, tačiau, manytina, kad kai kurie viešajame administravime kylantys ginčai galėtų, ir net turėtų, būti išsprendžiami ginčo šalims nesikreipiant į teismą. Tai teigtina remiantis tuo, kad Lietuvos administracinės justicijos sistemoje esama ir kitų institucijų, kurioms įstatymų leidėjas suteikė įgaliojimus spręsti viešajame administravime kylančius ginčus kaip ikiteisminiams ginčų nagrinėjimo subjektams<sup>3</sup>. Tačiau pastebėtina tai, kad nesant pakankamo ir aiškaus teisinio reglamentavimo, įtvirtinančio konkrečius įgaliojimus viešojo administravimo subjektams savo veikloje taikyti alternatyvaus ginčų sprendimo procedūras, administravimo institucijos kvestionuoja galimybę administracinių ginčų sprendimui pasitelkti mediaciją, nes vadovaujasi viešojoje teisėje galiojančiu principu „draudžiama viskas, išskyrus tai, kas tiesiogiai leidžiama“. Tokia viešojo administravimo institucijų pozicija, teigtina, yra nepateisinama, nes administracinių ginčų sprendimą taikant alternatyvaus ginčų sprendimo būdus, tarp jų ir mediaciją, skatina dar 2001 metais Europos Tarybos Ministrų Komiteto priimta rekomendacija Rec (2001)9 „Dėl bylinėjimosi tarp administravimo institucijų ir privačių asmenų alternatyvų.“<sup>4</sup> Tai patvirtina, kad Europos Tarybos Ministrų Komiteto priimtose rekomendacijose Rec (2001)9 pagrindu yra siekiama realaus alternatyvaus ginčų sprendimo būdų taikymo praktikoje sprendžiant administracinius ginčus, nurodant Europos Tarybos valstybėms narėms savo teisės aktuose įtvirtinti atitinkamą teisinį reglamentavimą. Tačiau, deja, tenka konstatuoti, kad šiuo metu Lietuvoje neteisminės mediacijos taikymo galimybės sprendžiant administracinius

---

<sup>1</sup>Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848/asr>) įtvirtinta administracinio ginčo sąvoka, kuri administracinį ginčą apibrėžia kaip asmens ir viešojo administravimo subjekto konfliktą arba vienas kitam nepavaldžių viešojo administravimo subjektų konfliktą. Taip pat prie administracinių ginčų yra priskiriami tarnybiniai bei rinkimų ginčai.

<sup>2</sup> Administracinių teismų kompetencija sprendžiant bylas, kylančias iš administracinių ginčų, nustatyta Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 17 straipsnio 1 dalyje.

<sup>3</sup> Pvz., Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatyme (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.594F129CE9AD/asr>) apibrėžta Lietuvos administracinių ginčų komisijos kompetencija nagrinėjant skundus (prašymus) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ar veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje, o LR Mokesčių administravimo įstatyme (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.3EB34933E485/bDvyocUzqI>) nustatytos Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės funkcijos mokesčių ginčų nagrinėjimo procese.

<sup>4</sup> „Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties”, Council of Europe Committee of Ministers, žiūrėta 2018 m. balandžio 25 d., [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59).

ginčus nei teisinio reguliavimo, nei praktinio taikymo aspektais nėra plačiai aptartos, o tai lemia, kad administracinių ginčų sprendimas taikant mediaciją yra analizuojamas daugiau tik teorinių diskusijų lygmenyje. Nesant jokių praktinių neteisminės mediacijos taikymo viešojo administravimo institucijose apraiškų, sunku įvertinti ir galimą teigiamą poveikį pačiai Lietuvos viešojo administravimo subjektų sistemai bei privatiems asmenims, tarp kurių ir kyla administracinio pobūdžio ginčai. Nepaisant to, šio darbo autorės nuomone, neabejotinai svarbu įvertinti jau esamas alternatyvaus ginčų sprendimo būdų užuomazgas viešojoje teisėje, kas galimai atskleistų ir neteisminės mediacijos taikymo viešojo administravimo institucijose teorines bei praktines galimybes.

Akcentuotina tai, jog Lietuvoje nėra aiškiai nustatyto teisinio reguliavimo alternatyvaus ginčų sprendimo procedūrų taikymui neteisminiu būdu sprendžiant ginčus tarp viešojo administravimo subjektų bei privačių šalių<sup>5</sup>, o teisminė mediacija administraciniame procese dar tik skinasi kelią Lietuvos teisinėje sistemoje<sup>6</sup>. Tačiau, manytina, kad galimybė taikyti neteisminę mediaciją viešojo administravimo institucijose vis tik yra, nes tam tikrų valstybės institucijų teisinį statusą įtvirtinančiuose teisės aktuose yra numatytos prielaidos šių institucijų veikloje vykdyti taikinamąjį tarpininkavimą viešojo administravimo srityje. Tačiau šiuo baigiamuoju darbu nebus siekiama apskritai išanalizuoti mediacijos taikymo Lietuvos Respublikos viešojo administravimo institucijose galimybes, o norima išsamiai įvertinti konkretaus - ombudsmenų - instituto santykį su neteisimine mediacija, jos taikymo galimybes ombudsmenų veikloje.

Atsižvelgiant į šio baigiamojo darbo tema apibrėžtą analizuotinių subjektų ratą, būtina pažymėti, kad kiekvienoje valstybėje, atsižvelgiant į nacionalinių žmogaus teisių gynimo institucijų sistemos tobulinimo poreikį ar tarptautinių organizacijų rekomendacijas, yra sukurtos savitos parlamento ombudsmeno institucijos arba jų modelis buvo pritaikytas pagal kiekvienos valstybės veikiančias tradicijas<sup>7</sup>, o tai sąlygoja skirtingose teisinėse sistemose ir skirtingas ombudsmenų įgaliojimų ribas. Be to, pasaulyje yra paplitusios ne tik klasikinio modelio

---

<sup>5</sup> Priešingai nei administracinių ginčų viešojo administravimo srityje atveju, civilinių ginčų sprendimui taikant alternatyvaus ginčo sprendimo būdus įstatymo leidėjas buvo nustatęs konkrečias taikinamojo tarpininkavimo sąlygas ir jo taikymo teises pasekmes, kurios buvo įtvirtintos iki 2019 m. sausio 1 d. galiojusioje LR civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo (<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.27B041C4CCDE/LeAfsRQsXH>) redakcijoje, kas lėmė, jog alternatyvaus ginčų sprendimo būdai, tarp kurių ir mediacija, vis labiau pradėti taikyti praktikoje tarp ginčo šalių sprendžiant civilinių teisinių santykių pagrindu kilusius ginčus. Nuo 2019 m. sausio 1 d. įsigaliojusiame Mediacijos įstatyme (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/46bbc7c066fd11e7b85cfdc787069b42/asr>) dar aiškiau apibrėžtos civilinių ginčų mediacijos sąlygos, konkrečių institucijų funkcijos mediacijos srityje, taip pat reikalavimai asmenims, siekiantiems teikti mediacijos paslaugas ir kt.

<sup>6</sup> 2018 m. gruodžio 20 d. priimtas ir 2019 m. kovo 1 d. įsigaliojęs 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>, žiūrėta 2019 m. sausio 27 d.) įtvirtina teisminės mediacijos pagrindus nagrinėjant administracinius ginčus administraciniuose teismuose.

<sup>7</sup> Edita Žiobienė, „Ombudsmeno institucija“, iš *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*, Jarašiūnas, Egidijus, Edita Žiobienė, Inga Žalėnienė, Saulė Vidrinskaitė, ir Dovilė Gailiūtė (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009), 61.

ombudsmeno institucijos, kurių veikla susijusi su viešąja teise, tačiau egzistuoja ir specializuotos (vaiko teisių apsaugos, lygių galimybių, vartotojų teisių ir pan.) ombudsmeno institucijos, kurios tiria tik tam tikros rūšies asmenų skundus ar veikia tik privačiame sektoriuje<sup>8</sup>. Ne išimtimi yra ir Lietuvos Respublika, kurioje sukurtas ir veikia savitas ombudsmenų veiklos modelis, įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnyje<sup>9</sup>, jame nustatant, jog piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai, kurių įgaliojimus nustato įstatymas, o prireikus Seimas steigia ir kitas kontrolės institucijas (vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ir lygių galimybių kontrolieriaus institucijos - *aut. pastaba*), kurių sistemą bei įgaliojimus taip pat nustato atskiras įstatymas.

Taigi, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga – klasikinė Lietuvoje veikianti ombudsmenų institucija<sup>10</sup>, turinti išskirtinį teisinį statusą ir paskirtį Lietuvos teisinėje sistemoje. Ypatinę ombudsmeno statusą išryškina pagrindinė ombudsmeno paskirtis – ginti žmogaus teises, o ši institucija laikytina vienu iš žmogaus teisių gynimo juridinių mechanizmų sistemos elementu<sup>11</sup>. Manytina, kad būtent ombudsmeno teisinio statuso išskirtinumas bei autoritetas, kas neabejotinai svarbu ir mediatoriui, galėtų lemti ombudsmeno galimybę būti neutraliu tarpininku (mediatoriumi) nagrinėjant administracinius ginčus viešojo administravimo srityje, juolab įstatymų leidėjas Seimo kontrolierių įstatyme įtvirtino nuostatą dėl galimo Seimo kontrolierių tarpininkavimo<sup>12</sup>. Tačiau iš dabartinio teisinio ombudsmeno veiklos reglamentavimo Seimo kontrolierių įstatyme taip ir lieka neaišku, ar paminėtas tarpininkavimas galimas tik Seimo kontrolieriui nagrinėjant asmenų skundus dėl pažeistų žmogaus teisių ir laisvių, ar vis dėl to minėtoji įstatymo nuostata turėtų būti aiškinama plečiamai ir tokiu būdu ombudsmenui yra suteikiama galimybė nagrinėti konkrečius tarp privataus asmens ir viešojo administravimo institucijos kilusius administracinius ginčus vienu iš alternatyvaus ginčų sprendimo būdų – mediacija.

Taigi, šio darbo **temos aktualumą** lemia šiandienos aktualijos, kai ieškoma atsakymo į klausimą, kokios teisinės priemonės yra būtinos, kad sprendžiant kylančius ginčus tarp privataus asmens ir viešojo administravimo subjekto, atsirastų reali galimybė Lietuvos Respublikos ombudsmenų veikloje taikyti vieną iš alternatyvaus ginčų sprendimo būdų – mediaciją, suteikiant galimybę ginčo šalims taikiai išspręsti kilusį konfliktą<sup>13</sup> viešojo administravimo srityje.

<sup>8</sup> Birutė Pranevičienė, „Ombudsmenas ir viešasis administravimas“, *Jurisprudencija* 32, 24 (2002): 96.

<sup>9</sup> „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, Valstybės Žinios, Nr. 33-1014 (1992).

<sup>10</sup> Toliau šiame darbe nurodoma sąvoka „ombudsmenas“ reiškia klasikinio modelio ombudsmeną.

<sup>11</sup> Pranevičienė, *op.cit.*

<sup>12</sup> Remiantis LR Seimo kontrolierių įstatymo (TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr.>) 22 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta nuostata, skundo tyrimas nutraukiamas, jei tyrimo metu išnyksta skundžiamos aplinkybės arba, tarpininkaujant Seimo kontrolieriui, skunde keliamos problemos išsprendžiamos gera valia, taip pat kitais šio įstatymo nustatytais atvejais.

<sup>13</sup> Šiame darbe ginčo ir konflikto sąvokos laikomos tapačiomis.

Akivaizdu, kad pirmiau paminėtos iškilusios abejonės skatina atsakyti į **probleminį klausimą** – ar ombudsmenų veiklos tikslai ir esamas Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veiklos teisinis reguliavimas leidžia Lietuvoje veikiantiems ombudsmenams savo veikloje taikyti mediaciją ginčų tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų išsprendimui.

**Darbo mokslinį naujumą ir jo reikšmę** pagrindžia šio darbo temos itin menkas ištyrimas mokslinėje literatūroje. Pastebėtina, kad užsienio šalyje (Prancūzijoje, Jungtinėje Karalystėje ir Belgijoje), ombudsmenų taikomos mediacijos rūšys ir taikymo praktika buvo analizuojami tik mediacijos taikymo administraciniais ginčams tarp viešojo administravimo subjektų bei privačių šalių spręsti galimybės aspektu<sup>14</sup>, išsamiai nevertinant ombudsmenų įgaliojimų ribų, jų veiklos teisinio reglamentavimo ypatumų, lemiančių mediacijos taikymo jų veikloje galimybes arba kliūtis ją taikyti. Tuo metu Lietuvos atvejo analizė per Lietuvoje veikiančios ombudsmeno institucijos prizmę mokslinėje literatūroje bendrais bruožais buvo analizuojama tik keliuose darbuose<sup>15</sup>, tačiau gilesnės lyginamosios analizės šiuo klausimu iki šiol nėra atlikta ir konkretūs siūlymai dėl teisinio reglamentavimo pakeitimo nebuvo teikti.

Siekiant išsiaiškinti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių, kaip viešojo administravimo subjektų veiklą kontroliuojančių pareigūnų, galimybes vykdyti neteisminę mediaciją, akivaizdu, jog būtina palyginti Lietuvoje veikiančių ombudsmenų ir užsienio valstybių klasikinio modelio ombudsmenų įgaliojimų apimtį, svarbiausius veiklos teisinio reglamentavimo aspektus, veikloje taikomų procedūrų panašumus bei skirtumus, nes per šią prizmę jokių mokslinių tyrimų ir vertinimų iki šiol nėra atlikta. Todėl šiame darbe bus siekiama įvertinti parlamentinio ombudsmeno veiklos teisinį reglamentavimą ir jo suderinamumą su galimybe Seimo kontrolierių veikloje taikyti mediaciją, išanalizuojant Europos šalių ombudsmenų institucijų, savo veikloje taikančių mediaciją, teisinio reglamentavimo ypatumus bei gerosios praktikos pavyzdžius, galimai pritaikytinus Lietuvos situacijai.

Šio **tyrimo tikslas** - įvertinti, ar, atsižvelgiant į ombudsmenų instituto prigimtį, ombudsmenų veiklos tikslus bei specifinį (varijuojantį) ombudsmenų veiklos teisinį reguliavimą, egzistuoja reali galimybė taikyti mediaciją ombudsmenų veikloje, o taip pat pasiūlyti galimus (būtinius) teisinio reguliavimo pakeitimus.

Minėtojo tyrimo tikslui pasiekti keliami šie **uždaviniai**:

---

<sup>14</sup> Salvija Kavalnė, Ieva Saudargaitė, „Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects“, *Jurisprudencija* 18, 1 (2012): 251-265.

<sup>15</sup> Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1117-1139.

Ramūnas Šimkus, „Mediacijos taikymo viešojo administravimo institucijose galimybės“ (magistro baigiamasis darbas, Mykolo Romerio Universitetas, 2018).

1. atskleisti ombudsmenų paskirtį ir jų vykdomos veiklos pobūdį, vertinant tai per ombudsmeno instituto ir mediacijos sąveikos prizmę;

2. išanalizuoti Lietuvoje veikiančių ombudsmenų (Seimo kontrolierių) veiklos teisinį reguliavimą tarpininkavimo (mediacijos) taikymo aspektu, identifikuojant esamas ar galimas kilti praktines problemas bei įvertinti Europos valstybių ombudsmenų institucijų veiklos praktiką mediacijos taikyme;

3. įvertinti mediacijos taikymo Seimo kontrolierių veikloje perspektyvas ir pasiūlyti reikiamus teisinio reguliavimo pakeitimus.

**Tyrimo metodai.** Siekiant užsibrėžto tyrimo tikslo, darbe naudojami istorinis, sisteminės analizės, lingvistinis, teleologinis, dokumentų analizės, mokslinės literatūros analizės, lyginamasis ir apibendrinimo metodai.

Darbo pirmojoje dalyje analizuojant ombudsmeno instituto ir mediacijos sąveiką naudojamos istoriniu, analitiniu, lingvistiniu, lyginamuoju metodais.

Antrajame skyriuje vertinant Lietuvoje veikiančių ombudsmenų veiklos teisinį reguliavimą ir pateikiant Europos šalyse veikiančių ombudsmenų institucijų vykdomos mediacijos apžvalgą naudojamos teleologiniu, sisteminės analizės, dokumentų analizės, lyginamuoju bei apibendrinimo metodais.

Trečiajame darbo skyriuje vertinant Seimo kontrolierių veiklos perspektyvas mediacijos taikymo aspektu naudojamos loginės analizės, lyginamuoju ir apibendrinimo metodais.

**Magistro baigiamojo darbo struktūra.** Šį darbą sudaro: įvadas, dėstomoji dalis (trys skyriai), išvados, pasiūlymai ir rekomendacijos, literatūros sąrašas, anotacija lietuvių ir anglų kalbomis, santrauka lietuvių ir anglų kalbomis.

Pirmajame darbo skyriuje apžvelgiami esminiai ombudsmeno instituto ir mediacijos sąveikos požymiai.

Antrajame darbo skyriuje yra tiriamas Lietuvoje veikiančių ombudsmenų (Seimo kontrolierių) veiklos esamas teisinis reguliavimas, atskleidžiant tarpininkavimo (mediacijos) taikymo praktikoje kliūtis bei pateikiama Europos valstybėse veikiančių ombudsmenų institucijų veiklos apžvalga mediacijos taikymo praktikoje aspektu, apžvelgiami taikomos praktikos ypatumai.

Trečiajame darbo skyriuje vertinamos perspektyvinės mediacijos taikymo Seimo kontrolierių veikloje galimybės, pateikiami siūlymai dėl užsienio šalių ombudsmenų institucijų gerosios praktikos taikant mediaciją pritaikomumo Seimo kontrolierių institucijos veikloje, o taip pat teikiamos įžvalgos dėl būtinų teisinio reguliavimo pakeitimų.

**Ginamieji teiginiai:**

1. Seimo kontrolieriaus, kaip klasikinio modelio ombudsmeno, statusas suponuoja galimybę Seimo kontrolieriui būti tarpininku (mediatoriumi) tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų.

2. Esamas ombudsmenų veiklos teisinis reguliavimas Lietuvoje nėra tinkamas, jog ombudsmeno institucija galėtų savo veikloje nagrinėti administracinius ginčus ir praktikoje taikyti neteisminę mediaciją.



## 1. OMBUDSMENO INSTITUTO IR MEDIACIJOS SĄVEIKOS POŽYMAI

Siekiant nustatyti galimus/negalimus ombudsmenų vykdomos veiklos ir mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo procedūros, sąlyčio taškus, būtina įvertinti ombudsmenų veiklos tikslus ir jiems priskirtas funkcijas, atskleidžiančius ypatingą ombudsmenų statusą teisinėje sistemoje. Manytina, kad būtent ombudsmenų, kaip vienos iš konstitucinių kontrolės institucijų, statuso išskirtinumas apskritai leidžia analizuoti mediacijos taikymo ombudsmenų veikloje galimybes. Tačiau tuo pačiu kyla abejonės, ar ombudsmenų veiklos specifika nesąlygoja mediacijos nepritaikomumo ombudsmenų veikloje. Todėl aptarus ombudsmeno instituto paskirtį ir apibrėžus mediacijos procedūros esmę, svarbu nustatyti bei įvardinti ir tuos esminius aspektus, kurie atskleistų mediacijos, kaip ombudsmenų veiklos efektyvumo faktorius, poreikį ombudsmenų praktikoje ir kurių dėka galėtų būti užtikrinamas veiksmingesnis ombudsmenų veiklos tikslų įgyvendinimas.

### 1.1. Ombudsmeno instituto paskirtis ir funkcijos dabartinėje teisinėje sistemoje

Galima drąsiai teigti, kad ombudsmeno institutas bet kurios valstybės teisinėje sistemoje yra neabejotinai išskirtinis elementas vien dėl savo atsiradimo ištakų, universalumo bei visuotinio pritaikomumo. Ypatinga tai, kad atsiradęs XIX amžiaus pradžioje Švedijoje, nepaisant egzistuojančių skirtingų kultūrų ir politinių sistemų, kurių demokratiškumu buvo galima net ir suabejoti, ombudsmeno institutas išplito ir buvo įdiegtas daugelio Europos bei viso pasaulio demokratinių šalių konstitucinėse ar teisinėse sistemose. Ir nors šio teisinės sistemos elemento išskirtinumas labiausiai atsiskleistų apžvelgus jo genezę, tačiau manytina, kad atsižvelgiant į šio darbo tikslą, esminiais analizuojamais aspektais vis dėlto turėtų būti ombudsmeno instituto prigimtis, ombudsmenų veiklos tikslai ir jų vykdomos funkcijos. Be to, įvardinus specifinius ombudsmenų veiklos bruožus, turinčius sąsajų su tam tikrais mediacijos požymiais, autorės nuomone, visa tai leis surasti mediacijos ir ombudsmeno institutų paraleles bei atskleisti šio darbo temos aktualumą.

Kaip ir kiekvieno socialinio ar teisinio reiškinių esmei atskleisti, vienu pagrindinių dalykų yra to reiškinių tikslaus ir aiškaus apibrėžimo (sąvokos) pateikimas, kas, nagrinėjamu atveju, nėra lengva užduotimi. Taip teigtina dėl to, kad kiekviena valstybė, priklausomai nuo jos kultūrinės, politinės bei ekonominės sistemų, sąvoką „ombudsmenas“ supranta skirtingai ir šį pareigūną įvardina skirtingais pavadinimais<sup>16</sup>. Paminėtina, kad iš švedų kalbos kilęs terminas ombudsmenas

---

<sup>16</sup> Algimantas Urmonas, Birutė Pranevičienė, „Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos“, *Jurisprudencija* 24, 16 (2002): 88-89.

(angl. Ombudsman, Ombuspersion) dažniausiai vartojamas anglo-saksų šalyse, flamandiškai kalbančioje Belgijoje dalyje, Olandijoje, taip pat kai kuriose Azijos ir Afrikos valstybėse<sup>17</sup>. Kitose šalyse ombudsmeno institucijai įvardinti naudojami terminai<sup>18</sup> atspindi esminę ombudsmeno veiklos kryptį toje valstybėje. Turima omenyje, kad kiekvienoje šalyje ombudsmeno institucija veikia konkrečioje tos valstybės teisinėje sistemoje ir nuo to priklauso ombudsmeno institucijai suteiktos kompetencijos ribos. Pažymėtina, kad kiekviena valstybė kūrė savitas Parlamento ombudsmeno institucijas, įvertinusi poreikį dėl nacionalinių žmogaus teisių institucijų sistemos tobulinimo, arba pritaikė kitose šalyse veikiančius modelius savo teisei sistemai<sup>19</sup>. Būtent tai sąlygoja, jog nėra bendro ombudsmeno apibrėžimo, kuris būtų priimtinas ir tinkamas visoms valstybėms<sup>20</sup>. Nepaisant to, daugelis mokslininkų, analizuojančių su ombudsmeno institutu susijusias teisės mokslo temas, pateikia savo atliktų analizių pagrindu suformuluotas bendrines ombudsmeno sąvokas, siekiant apibrėžti pačius esminius ombudsmeno instituto bruožus. Kaip to pavyzdį galima nurodyti A. Urmono ir B. Pranevičienės pateiktą ombudsmeno apibrėžimą, pagal kurį ombudsmenu laikytinas nepriklausomas piliečių ir valstybės institucijų tarpininkas, kurio viena pagrindinių užduočių yra apginti piliečių, nuskriaustų dėl neteisėtų ir neteisingų viešojo administravimo institucijų pareigūnų veiksmų, teises<sup>21</sup>. Paminėtina ir A. Normanto padaryta išvada, jog ombudsmeną tiksliausia būtų įvardinti kaip žmogaus teisių gynėją nuo pareigūnų daromų pažeidimų arba pareigūnų prižiūrėtoją, siekiantį apsaugoti žmogaus teises<sup>22</sup>.

Svarbu paminėti, kad ombudsmeno instituto svarbą valstybės teisinėje sistemoje patvirtina jo tiesioginis įtvirtinimas šalies konstitucijoje, ką su nedidelėmis išimtimis, kai ombudsmeno institutas buvo numatytas valstybių parlamento priimtuose įsakymuose, yra padariusios daugelis Europos Sąjungos valstybių<sup>23</sup>. Toks ombudsmeno statuso reikšmingumas yra susijęs su išskirtinio vaidmens valstybės teisinėje sistemoje atlikimu, kurį atskleidžia išskirtinė ombudsmeno instituto paskirtis. Akcentuotina tai, kad terminas „ombudsmenas“ yra plačiai

---

<sup>17</sup> Dragan Milkov, „Ombudsman. About the name of the Institution“, iš *European heart of human rights*, Nina Karpachova, Josef Siegele ir kt., (Kyiv: „Noviy druck“, 2015), 85.

<sup>18</sup> Istoriskai susiklosčiusios aplinkybės lėmė, kad kai kuriose valstybėse bendrinis tapęs terminas „ombudsmenas“ jose nėra vartojamas iki šiol. Pavyzdžiui, Prancūzijoje iki 2011 metų šalies ombudsmenas buvo vadinamas Respublikos mediatoriumi (*pranc.* Médiateur de la République), o po 2011 metais įvykdytos reformos institucijos pavadinimas buvo pakeistas į Teisių gynėjas (*pranc.* Défenseur des droits). Taip pat pastebėtina, kad kai kurie kitų šalių terminai nors ir verčiami į terminą „ombudsmenas“, tačiau gimtąja kalba turi šiek tiek kitą reikšmę. Kaip to pavyzdys būtų ispaniškai kalbančiose šalyse ombudsmeno įvardinimas kaip Defensor del Pueblo, o Serbijoje – Protecteur du Citoyen ir kt. (Dragan Milkov, „Ombudsman. About the name of the Institution“, iš *European heart of human rights*, Nina Karpachova, Josef Siegele ir kt., (Kyiv: „Noviy druck“, 2015), 86.) Pabrėžtina ir tai, jog Lietuvoje ombudsmeno institucija yra pavadinta Seimo kontrolierių įstaiga, o ombudsmenai vadinami Seimo kontrolieriais.

<sup>19</sup> Žiobienė, *supra note* 7: 61.

<sup>20</sup> Urmonas, *supra note* 16: 89.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 96.

<sup>22</sup> Augustinas Normantas, „Ombudsmenas - pareigūnų prievaidzas ar žmogaus teisių gynėjas?“, iš *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*, Rita Aliukonienė, Arvydas Andriūškevičius ir kt., (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008), 270.

<sup>23</sup> Urmonas, *op. cit.*, 90.

vartojamas daugybėje skirtingų jurisdikcijų ir organizacinių struktūrų, tačiau, kaip ir ombudsmeno bendrinio apibrėžimo nebuvimo atveju, visuotinio konsensuso dėl tikslaus ir vieningo ombudsmeno paskirties įvardinimo nėra<sup>24</sup>.

Siekiant apibrėžti ombudsmeno instituto paskirtį, pirmiausia vertėtų atsižvelgti į patį šio instituto atsiradimo pradžios momentą, kai Švedijos Valdymo akte buvo nurodyta, kokių tikslų siekiama steigiant ombudsmeno instituciją. Minėtame teisės akte buvo įtvirtinta nuostata, skelbianti, jog „[...] tikro pilietiškumo jausmo netrūks tautoje, kurioje spaudos laisvė yra garantuojama konstitucijos, kurioje valdymo institucijų veiksmai yra kruopščiai nagrinėjami ir dėl jų diskutuojama, kurioje visuomenės ir kiekvieno asmens teisės yra saugomos globėjo, paskirto tautos atstovų prižiūrėti, kaip teisėjai ir valstybės pareigūnai laikosi įstatymų<sup>25</sup>.“ Remiantis šia nuostata, kurios esmė liko nepakeista iki šiol, tampa akivaizdu, jog ombudsmeno instituto paskirtimi įvardintina tiek pareigūnų priežiūra teisės aktų laikymosi aspektu, tiek žmogaus teisių apsaugos užtikrinimas. Tai svarbu tuo, jog kai kurie mokslininkai pateikia savo nuomones, kuriomis remiantis yra akcentuojama siauresnė ombudsmeno instituto paskirtis. Kaip antai A. Urmonas ir B. Pranevičienė nurodo, kad ombudsmeno instituto sukūrimo tikslas buvo tas, jog kontrolė, kurią vykdo ombudsmenas, taptų papildoma administracijos vykdomai kontrolei, prižiūrint pavaldžias institucijas ir jų veiklą<sup>26</sup>, t. y. nėra akcentuojama žmogaus teisių gynimo funkcija, o išskiriamas ombudsmeno, kaip pareigūnų kontrolės subjekto, vaidmuo. Tačiau akcentuotina, kad, remiantis kai kuriomis Europos valstybių konstitucijose įtvirtintomis nuostatomis, apibrėžiančiomis ombudsmeno statusą<sup>27</sup>, pareigūnų priežiūra tinkamo viešojo administravimo srityje vis dėlto negali būti išskiriama kaip prioritetinga, nes tik kai kurių valstybių ombudsmenų veikloje dominuoja pareigūnų priežiūros aspektas, tuo tarpu kai kitose valstybėse ombudsmeno veikla orientuota į žmogaus teisių apsaugą. Tai teigtina remiantis G. Kucsko-Stadlmayer atlikto mokslinio tyrimo dėl Europos ombudsmenų institucijų ir jų teisinių pagrindų lyginamosios analizės rezultatais<sup>28</sup>, be viso kito atskleidusiais ir tai, jog sąlyginai maža dalis Europos šalių ombudsmenų institucijas įsteigė siekdamas sustiprinti žmogaus teisių apsaugą valstybėje, nors tuo pačiu tyrimo metu buvo nustatyta, kad daugelyje Europos valstybių žmogaus

---

<sup>24</sup> Norman J Dolan, Colin Bennett, „What Is an Ombudsperson? Political Global Diffusion, International Standardization and Institutional Diversification.” (2018): 4. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1478929918807972>

<sup>25</sup> B. Wieslander, „The Parliamentary Ombudsman in Sweden”, *The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag*, 14, 15 (2005): cituota iš Augustinas Normantas, iš *Nepriklausimos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis* (Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012). 216.

<sup>26</sup> Urmonas, *supra* note 16: 96.

<sup>27</sup> Normantas, *supra* note 22: 251, 252.

<sup>28</sup> G. Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman Institutions. First Results of the Scientific Project on the Comparison of European Ombudsman Institutions and their Legal Basis*, (Vienna: University of Vienna, 2006), 10, 29.

teisių gynyba jau yra tapusi pagrindiniu ombudsmenų veiklos tikslu<sup>29</sup>. Atsižvelgiant į tai, būtina paminėti, kad Europos tarybos parlamentinė asamblėja savo rekomendacijoje 1615 (2003) atkreipė dėmesį, jog žmogaus teisių apsaugos metodų raida turėjo įtakos Ombudsmeno institucijos vaidmeniui ta prasme, jog šiuo metu pagarba žmogaus teisėms yra įtraukta į sąrašą standartų, kurių turi laikytis viešojo administravimo subjektai ir kad administraciniai veiksmai, kurie pažeidžia žmogaus teises, negali būti teisėti. Be to, minėtoje Europos tarybos parlamentinės asamblėjos rekomendacijoje buvo pabrėžiama, kad nacionalinės konstitucinės ir teisinės aplinkybės būdingos kiekvienai šaliai savo ruožtu gali toliau nustatyti, jog skirtingų šalių ombudsmenams būtų suteikiami mandatai su įvairiomis papildomomis pareigomis žmogaus teisių apsaugos srityje, tačiau, nepaisant to, Asamblėja nurodė esanti įsitikinusi, kad ombudsmeno veiklos pagrindas yra tarpininko vaidmuo tarp asmenų ir viešojo administravimo subjektų<sup>30</sup>.

Taigi, ombudsmeno instituto paskirčiai varijuojant priklausomai nuo kiekvienoje valstybėje susiklosčiusių istorinių aplinkybių ir galiojančios teisinės sistemos, visuotinai pritaikytą ombudsmeno instituto paskirties apibendrinimą yra sunku pateikti, tačiau paminėtinas Tarptautinio ombudsmenų instituto nurodytas apibrėžimas, remiantis kuriuo ombudsmeno institucijų vaidmuo yra apsaugoti žmogaus teises nuo galimų jų pažeidimų, institucijų piktnaudžiavimo, nesąžiningų sprendimų ir netinkamo valdymo, ombudsmenams atliekant ypatingai svarbų vaidmenį gerinant viešąjį administravimą, užtikrinant, kad valdžios institucijų veiksmai būtų vis labiau aiškesni, o jų administracijos būtų vis labiau atskaitingos visuomenei<sup>31</sup>.

Siekiant įvertinti ombudsmenų galimybes taikyti savo veikloje mediaciją, visos pirmiau paminėtos aplinkybės dėl ombudsmeno instituto vaidmens laikytinos šiam darbui labai reikšmingomis, nes būtent ombudsmenų paskirties ir nustatytos kompetencijos savitumas yra svarbiu vertinamuoju aspektu, norint atsakyti į šiame darbe iškeltą temos klausimą.

Svarbu pažymėti tai, jog ombudsmeno institutas kiekvienoje valstybėje ne tik pasižymi savo paskirties specifika, bet vienas nuo kito skiriasi ir įgyvendinama veikla, kuri, atsižvelgiant į vykstančius socialinius pokyčius, nuolatos kinta. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad ombudsmeno institucija tapo efektyviu teisiniu visuomenės raidos reguliavimo mechanizmu, kuris nuolat reaguoja į visuomenėje vykstančius pasikeitimus ir kylančius poreikius bei siekia užtikrinti

---

<sup>29</sup> Paminėtina, kad tarp tyrimo dalyvavusių Europos valstybių-respondenčių Lietuva ombudsmenų institucijos įsteigimo priežastį nurodė šalies Konstitucijoje įtvirtintos nuostatos dėl šio instituto įgyvendinimą, o atsakant į klausimą dėl žmogaus teisių gynybos reikšmės Lietuva, kaip ir dar 24 Europos valstybės, nurodė, jog ši sritis yra svarbi, tačiau ne esminė šalies ombudsmeno veikloje.

<sup>30</sup> The Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1615 (2003). The Institution of Ombudsman. Žiūrėta 2018 m. gruodžio 20 d. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>

<sup>31</sup> <http://www.theioi.org/the-i-o-i>

tų poreikių patenkinimą<sup>32</sup>. Šių pokyčių pasekoje be klasikinio modelio ombudsmenų institucijų, kurios veikia viešosios teisės srityje, atsirado specializuotų ombudsmeno institucijų, nagrinėjančių tam tikros srities skundus, ir net ombudsmenai kaip privačių juridinių asmenų dalis. Tai parodo, kad tradicinės ombudsmeno veiklos ribos buvo peržengtos, tačiau tai nelaikytina neigiamu faktoriumi, nes tai tik patvirtina ombudsmeno veiklos principų visuotinį priimtinumą, tuo pačiu metu ombudsmeno instituto paskirčiai liekanti nepakitusiai.

Kaip išskirtinis ombudsmeno instituto bruožas paminėtina ombudsmenų atliekama parlamentinė kontrolė. Parlamentas, šalia pagrindinės savo funkcijos - įstatymų leidybos, atlieka ir įvairaus pobūdžio parlamentinės kontrolės priemones, viena kurių – užtikrinimas dėl tinkamo įstatymų vykdymo, t. y. svarbiausias parlamentinės kontrolės tikslas yra užtikrinti, kad įstatymai, kurie buvo parlamento priimti, būtų įgyvendinami jų nepažeidžiant<sup>33</sup>. Siekdamas prižiūrėti Vyriausybę ir kitas valdymo institucijas, Parlamentas tam tikslui gali pasitelkti ombudsmeno pagalbą, nes šios institucijos dėka Parlamentas operuoja informacija dėl netinkamos valstybės institucijų veiklos<sup>34</sup>. Pažymėtina, kad A. Normantas išskiria tam tikrus požymius, kurie patvirtina ombudsmenų vykdomą veiklą esant parlamentinės kontrolės dalimi. Pirmiausia parlamentas skiria ombudsmeną bei paveda jam atlikti parlamentinę kontrolę. Svarbu tai, kad ombudsmenai, vykdydami, jiems priskirtą veiklą, yra visiškai nepriklausomi ir jokiais kitomis priemonėmis (išskyrus įstatymą) parlamentas negali reguliuoti ombudsmenų veiklos. Tyrimus ombudsmenai gali pradėti asmenų skundų pagrindu arba savo iniciatyva ir niekas (nei parlamentas *in corpore*, nei atskiri jo nariai) negali kištis dėl ombudsmenų atliekamų tyrimų. Be to, ombudsmeno institucija nėra parlamento dalis, o visiškai savarankiška institucija. Kaip parlamentinės kontrolės rezultatas yra ombudsmeno priimti sprendimai, kurie būna adresuoti konkrečiai institucijai, o taip pat ombudsmeno ataskaitos parlamentui, informuojant apie savo atliktą veiklą<sup>35</sup>.

Akcentuoti, kad ombudsmeno institutas yra vienas iš parlamentinės kontrolės priemonių, svarbu yra dėl to, jog būtent šios ombudsmeno instituto veiklos pagrindu atsiranda ombudsmenui priskirta funkcija prižiūrėti, kaip pareigūnai laikosi įstatymų ir kitų teisės aktų. Manytina, kad ši funkcija ir ombudsmenų vykdoma veikla ją įgyvendinant kelia daugiausia abejonių kai yra vertinama dėl galimybių ombudsmenų veikloje taikyti mediaciją. Kitaip nei ombudsmeno veikla ginant žmogaus teises nuo pareigūnų daromų pažeidimų, pareigūnų kontrolė teisės aktų tinkamo taikymo ir vykdymo aspektu, kvestionuoja mediacijos taikymo poreikį ombudsmenų veikloje. Tuo atveju, jei ombudsmenai vykdytų kontrolę išskirtinai minėtuoju aspektu, jų veiklos sąsajų su mediacija praktiškai nebūtų galima įžvelgti, nes, kaip bus atskleista kituose šio darbo skyriuose,

---

<sup>32</sup> Urmonas, *supra note* 16: 95.

<sup>33</sup> Normantas, *supra note* 22: 260.

<sup>34</sup> Pranevičienė, *supra note* 8: 96-97.

<sup>35</sup> Normantas, *op.cit.*, 262, 263.

mediacijos paskirtis ir jos esminiai bruožai jokiais formomis nesietini su kontrolės funkcijos įgyvendinimu.

Kitas svarbus paminėtinas aspektas, atskleidžiantis ombudsmeno instituto specifiškumą, yra tai, kad kai kurių autorių nuomone, ombudsmenų veikla gali būti prilyginama kvaziteismui, nes ombudsmenas tarsi atlieka teismo funkciją - nagrinėja teisinius ginčus tarp viešojo administravimo institucijos ir asmens. Tačiau tuo pačiu ombudsmeno institucija negali būti laikoma teisminės valdžios dalimi, nes ombudsmeno priimami rekomendacinio pobūdžio sprendimai, šio pareigūno turima teisė pradėti tyrimą savo iniciatyva ir kiti specifiniai tik ombudsmeno veiklai būdingi požymiai patvirtina šį teiginį<sup>36</sup>. Tačiau reikšmingiausia paminėti tai, jog, kai kurių kitų autorių nuomone, užtikrindamas žmogaus teisių įgyvendinimą, ombudsmenas tampa asmens kreipimosi į teismą alternatyva. Ombudsmeno instituto įsteigimo tikslu niekada nebuvo siekiama pakeisti teismų darbo, nes pagrindinė ombudsmeno paskirtis yra tiriant asmenų skundus atlikti netinkamo viešojo administravimo kontrolę ar užtikrinti žmogaus teisių apsaugą. Todėl, sprendžiant tarp asmenų ir viešojo administravimo subjektų kylančius ginčus, ombudsmeno institutas laikytinas alternatyva teismui, tam tikra prasme papildančia teismų sistemą ir leidžiančia asmenims ja pasinaudoti siekiant apginti savo interesus. Svarbu tai, kad ombudsmeno institucija (išskyrus Didžiąją Britaniją) nėra ikiteisminė institucija, į kurią asmuo turėtų privalomai kreiptis prieš teikdamas skundą teismui. Pareiškėjas gali kreiptis į ombudsmeną ir sprendimą dėl šios galimybės realizavimo ar jos atsisakymo priima būtent jis pats, o šio pasirinkimo galimybė tik patvirtina, jog ombudsmeno atliekamas tyrimas tam tikrais atvejais laikytinas teisminiam ginčo nagrinėjimui alternatyvia procedūra<sup>37</sup>. Aplinkybė, kad ombudsmeno institucija yra specializuotas subjektas, kuris priima ir nagrinėja skundus tik tam tikrose srityse (dėl netinkamo viešojo administravimo ar valdžios institucijų veiksmais pažeistų žmogaus teisių) ir tik prieš specifinius subjektus, yra labai svarbi, nes tai atskleidžia takoskyrą tarp ombudsmeno instituto ir teismo, kurio kompetencija dėl nagrinėjamų skundų pobūdžio dažniausiai nėra apribota. Manytina, kad aukščiau aptartas aspektas parodo ombudsmeno instituto universalumą ir unikalumą viename bei leidžia išvelgti šį institutą turint požymių, būdingų alternatyvaus ginčų sprendimo procesams.

Vertinant aukščiau paminėtą ombudsmeno instituto, kaip alternatyvos teismui, išskyrimą, reikia akcentuoti, kad svarbiausiu ombudsmeno instituto privalumu laikytina šio pareigūno prieinamumas kiekvienam besikreipiančiam asmeniui, t. y. galimybė paprastai ir nemokamai su skundu dėl savo pažeistų teisių pateikti skundą šiai institucijai. Prieinamumas laikytinas pagrindine ombudsmeno institucijos, kaip nemokamo skundų tyrimo mechanizmo, funkcija, kuri

---

<sup>36</sup> Pranevičienė, *supra note* 8: 98

<sup>37</sup> Milan Remac, „The Ombudsman: An Alternative to the Judiciary?“ iš *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Dragos, Dacian C., Neamtu, Bogdana (Berlin: Springer-Verlag GmbH, 2014), 574, 582.

visiems to norintiems asmenims garantuotą paprastą ir tiesioginę kreipimąsi į ombudsmeno instituciją<sup>38</sup>. Ombudsmeno atliekami tyrimai paprastai apibūdinami kaip operatyvios, nebrangios ir neformalios procedūros, už kurių pradėjimą iš besikreipiančio asmens dažniausiai nereikalaujama jokio mokesčio. Tam, kad pateikti skundą, taip pat nebūtina turėti advokatą ar kitą atstovą, nes ombudsmenas, pradėjęs savo tyrimą, pasirūpina visomis reikiamomis priemonėmis tyrimui atlikti<sup>39</sup>. Nagrinėjamai darbo temai šis aspektas yra svarbus tuo, jog ombudsmeno prieinamumas galėtų lemti mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo procedūros, taikymo populiarinimą bei praktinį paplitimą. Tikėtina, kad ombudsmenams savo veikloje taikant mediaciją kaip vieną iš ginčų sprendimo būdų, visuotinis ombudsmenų prieinamumas ir galimybė asmeniui mažiausiomis sąnaudomis išspręsti ginčą su viešojo administravimo institucija taikant mediaciją, sąlygotų didesnę mediacijos poreikį visuomenėje.

Kaip jau buvo minėta, ombudsmenas atlieka tyrimus dėl netinkamo viešojo administravimo ar valdžios institucijų veiksmais pažeidžiamų žmogaus teisių pagal skundus, kuriuos jam teikia savo interesus ir teises norintys apginti asmenys. Tačiau tai ne vienintelis pagrindas, kuriuo remdamasis ombudsmenas savo kompetencijos ribose gali atlikti tyrimą bei teikti savo rekomendacijas. Priešingai nei teismas, ombudsmenas gali pradėti tyrimą savo iniciatyva ir įvertinti jam abejones sukėlusius viešojo administravimo subjekto atliktus veiksmus. Be to, ombudsmenas gali atlikti tyrimą ne būtinai dėl asmens skunde nurodytų pagrindų, kas kreipimosi į teismą atveju taip pat nebūtų įmanoma, bet ir dėl aplinkybių, kurios ombudsmeno nuomone yra vertintinos netinkamo administravimo ar pažeidžiamų žmogaus teisių aspektu. Paminėta ombudsmeno teisė šio darbo kontekste yra reikšminga tuo, kad iš pirmo žvilgsnio tai gali būti laikoma viena iš kliūčių ombudsmenų veikloje taikyti mediaciją, nes kyla klausimas dėl prioritetų tarp besikreipiančio asmens interesų patenkinimo ir galimo netinkamo administravimo nustatymo svarbos. Nepaisant to, šis aspektas atskleidžia vieną esminių dalykų, kad vieno iš savo veiklos tikslų, t. y. žmogaus teisių apsaugos užtikrinimo, ombudsmenas gali siekti ne tik per asmenų skundų nagrinėjimo prizmę, o pasinaudodamas ir kitais įstatymų leidžiamais būdais. Manytina, kad tokiu būdu gali būti ir mediacija, tik būtina įvertinti, ar jos taikymas ombudsmeno veikloje visiškai atitinka ombudsmeno instituto veiklos paskirtį ir principus. Todėl šioms iššylančioms abejonėms patvirtinti ar paneigti, aukščiau paminėti aspektai bus aptarti kitame šio darbo skyriuje.

Ne mažiau svarbu yra atkreipti dėmesį į ombudsmenų priimamų sprendimų pobūdį. O būtent į tai, jog ombudsmenai pagal jiems suteiktą kompetenciją netaiko jokių prievartos

---

<sup>38</sup> Nils Muižnieks, „The Independence and Public Accountability of the Ombudsman in Europe“, iš *European heart of human rights*, Nina Karpachova, Josef Siegele ir kt., (Kyiv: „Noviy druck“, 2015), 137.

<sup>39</sup> Najmul Abedin, „The ombudsman institution and conflict resolution in the contemporary third world societies“, *Journal of third world studies*, XXIII, 1 (2006): 221.

priemonių ir veikia remdamiesi išskirtinai savo autoritetu. Sprendimai, kuriuos jie priima atlikę tyrimus, viešojo administravimo subjektams neturi privalomojo pobūdžio ir yra (turi būti) įgyvendinami remiantis viešojo administravimo institucijos savanoriškumo pagrindu<sup>40</sup>. Tai aktualu, nes kitame šio darbo skyriuje aptariant esminius mediacijos bruožus, bus analizuojama ir dėl ombudsmenų teikiamų rekomendacijų neprivalomumo, kaip požymio, leidžiančio daryti išvadą, kad šis aspektas parodo dar vieną mediacijos ir ombudsmeno instituto bruožų panašumą.

Visi aukščiau aptarti ombudsmeno instituto ypatumai parodo bendruosius ombudsmenų veiklos požymius, tačiau, kaip jau buvo minėta pirmiau, kiekvienoje valstybėje ombudsmeno instituto paskirtis ir vykdoma veikla pasižymi tam tikra specifika, todėl būtina aptarti ir išskirti esminius Lietuvoje veikiančių klasikinio modelio ombudsmenų – Seimo kontrolierių – veiklos tikslus, funkcijas ir bruožus. Nors Seimo kontrolierių teisinis statusas iš esmės nėra išskirtinis lyginant su kitose valstybėse veikiančiomis ombudsmeno institucijomis, tačiau būtina paminėti tam tikrus reikšmingus požymius. Nes tik įvertinus Seimo kontrolierių veiklos specifiką, kurią nustato galiojantis teisinis reguliavimas, bus galima pateikti išvadas dėl mediacijos taikymo galimybių Seimo kontrolierių veikloje.

Pirmiausia pažymėtina tai, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnyje įtvirtinta nuostata numato Seimo kontrolieriams pareigą tirti piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo bei nurodo, jog Seimo kontrolierių įgaliojimai yra nustatomi įstatymu (Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymu). Būtent Seimo kontrolierių įstatymas<sup>41</sup> įtvirtina Seimo kontrolierių veiklos teisinius pagrindus bei jų kompetenciją. Remiantis Seimo kontrolierių įstatymo 3 straipsniu, egzistuoja trys pagrindiniai Seimo kontrolierių veiklos tikslai: be jau minėto Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatyto asmenų skundų nagrinėjimo, Seimo kontrolieriams yra suteikti įgaliojimai vykdyti nacionalinę kankinimų prevenciją pagal Konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą fakultatyvų protokolą bei priskirtos nacionalinės žmogaus teisių institucijos funkcijos, kuriomis skatinama pagarba žmogaus teisėms ir laisvėms. Nacionalinė žmogaus teisių institucija, atitinkančia Jungtinių Tautų rezoliucijoje įtvirtintus Paryžiaus principus, A lygiu, Seimo kontrolierių įstaiga buvo akredituota 2017 metų kovo 23 d., o 2018 metų sausio 1 d., įsigaliojus Seimo kontrolierių įstatymo pataisoms, įgijo Nacionalinės žmogaus teisių institucijos statusą. Pastebėtina, kad individualių pareiškėjų skundų nagrinėjimas bei nacionalinė kankinimų prevencija nėra privalomai priskirtini prie Nacionalinės žmogaus teisių institucijos funkcijų, tačiau šios funkcijos yra sudėtinė Seimo kontrolierių įstaigos veiklos dalis, nes

---

<sup>40</sup>Urmonas, *supra note* 16: 90

<sup>41</sup>„Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr>



vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucija bei Seimo kontrolierių įstatymu, Seimo kontrolieriai yra įpareigoti tirti pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje ir atlikti nacionalinę kankinimų prevenciją<sup>42</sup>. Taigi, tapusi Nacionaline žmogaus teisių gynimo institucija ir įgijusi ypatingą statusą Lietuvos teisinėje sistemoje Seimo kontrolierių įstaiga yra žinoma jau ne tik kaip piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tirianti institucija. Tačiau nagrinėjamos darbo temos rėmuose, vis tik pagrindinis akcentas bus teikiamas pirminiam Seimo kontrolierių vaidmeniui - prižiūrėti, kaip valstybės ir savivaldybių institucijų pareigūnai atlieka savo pareigas ir laikosi teisės aktų, didelį dėmesį skiriant asmenų teisių apsaugai ir jų gynimui, nes tik ši ombudsmeno įgyvendinama funkcija gali turėti sąryšį su mediacija.

Akcentuotina, kad Seimo kontrolierių įstaiga dažnai įvardinama žmogaus teisių apsaugos mechanizmo dalimi<sup>43</sup>. Tačiau šis apibūdinimas nebūtų absoliučiai teisingas, jei remtis išimtinai minėtąja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnio nuostata, kurioje netiesiogiai yra įtvirtintas Seimo kontrolierių vykdomos pareigūnų priežiūros, o ne žmogaus teisių apsaugos aspektas. Kaip jau buvo minėta, kiekvienoje valstybėje, priklausomai nuo ombudsmenų veiklos teisinio reguliavimo, kaip prioritetas yra pabrėžiamas arba pareigūnų priežiūros aspektas, arba pagrindinis dėmesys skiriamas asmens teisių gynimui. Todėl vertinant Lietuvoje veikiančio parlamentinio ombudsmeno veiklos tikslus, pabrėžtina, jog nors Lietuvos Respublikos Konstitucijoje akcentuojamas tik Seimo kontrolierių vaidmuo tiriant skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, tačiau, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo formuojama doktrina, Seimo kontrolierių institucija neabejotinai gali ir turi būti laikoma būtent žmogaus teisių gynybos institucija, nes Seimo kontrolieriams tiriant skundus dėl pareigūnų veiksmų tuo pačiu ginamos ir žmogaus teisės<sup>44</sup>.

Kaip jau buvo aptarta, ombudsmeno institutas yra vienas iš parlamentinės kontrolės priemonių. Ne išimtis ir Seimo kontrolieriai, kuriems suteiktos išskirtinės funkcijos, nes jie, atlikdami pareigūnų veiklos dėl įstatymų ir kitų teisės aktų tinkamo vykdymo kontrolę, yra įgalioti teikti informaciją Lietuvos Respublikos Seimui apie nustatytus šurkščius teisės aktų pažeidimus ar nustatytą poreikį keisti tam tikrus žmogaus teises ir laisves varžančius įstatymus. Būtent taip Seimo kontrolierių teikiamos informacijos pagrindu Lietuvos Respublikos Seimas vykdo

---

<sup>42</sup>Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos tinklapis, <http://lrski.lt/nacionaline-zmogaus-teisi-institucija.html>. Žiūrėta 2019 m. sausio 17 d.

<sup>43</sup> Saulė Vidrinskaitė, „Kontrolierių institucijos Lietuvoje“, iš *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*, Egidijus Jarašiūnas, Edita Žiobienė, Inga Žalėnienė, Saulė Vidrinskaitė, ir Dovilė Gailiūtė. (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009), 90.

<sup>44</sup> Normantas, *supra note 22*: 275, 278.

parlamentinę kontrolę<sup>45</sup>. Viena iš tokios informacijos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui formų yra Seimo kontrolierių metų veiklos ataskaitos, kurios Lietuvos Respublikos Seimo yra apsvarstomos. Svarstydamas dėl Seimo kontrolierių metinės veiklos ataskaitos ir įvertinęs žmogaus teisių padėtį Lietuvoje, Lietuvos Respublikos Seimas atkreipia valstybinių institucijų dėmesį į svarbiausias problemas žmogaus teisių srityje bei teikia su tuo susijusias rekomendacijas valstybės ir savivaldybių institucijoms<sup>46</sup>. Ši Seimo kontrolierių veikla paminėta dėl tos priežasties, jog nors iš pirmo žvilgsnio tai negalėtų būti siejama su galimybe ombudsmenų veikloje taikyti mediaciją, tačiau kitame šio darbo skyriuje šis aspektas bus aptartas kaip galimas pagrindas, skatinantis viešojo administravimo subjektus pasinaudoti mediacija ombudsmeniui sprendžiant ginčą tarp privataus asmens ir viešojo administravimo institucijos.

Šiandien ombudsmenas nebelaikytinas kontrolieriumi technine šio žodžio prasme, o yra suprantamas kaip konsultantas, tarpininkas, arbitras ar ekspertas. Pagal savo kompetenciją negalėdamas teikti įpareigojančius nurodymus ar kitokių įgaliojimų, kuriuos turi kitos valstybinės institucijos ar teisėjai, vis dėlto, ombudsmenas žino kaip taikyti įstatymų ir proto galią, kad apginti asmens, kenčiančio nuo biurokratijos, interesus<sup>47</sup>. Akivaizdu, kad siekdamas tinkami įgyvendinti jam nustatytus veiklos tikslus ir suteiktas funkcijas, ombudsmenas privalo nuolatos siekti efektyvesnio savo veiklos įgyvendinimo, nes pokyčiai šiuolaikinėje visuomenėje vyksta nuolat ir jų nepaisymas gali lemti ombudsmeno instituto patrauklumo besikreipiantiems asmenims sumažėjimą. Akcentuotina tai, kad nuo Seimo kontrolierių institucijos įsteigimo 1994 metais, Seimo kontrolierių teisės buvo nuolat plečiamos, nes, manytina, jog pagrindiniu to tikslu buvo Seimo kontrolierių veiklos efektyvumo didinimas. Todėl šiuo metu Seimo kontrolieriai turi įvairių priemonių, leidžiančių jiems tinkamai įgyvendinti jiems nustatytus veiklos tikslus. Tačiau, kaip jau buvo užsiminta, siekiant būti iš vien su besikeičiančiais visuomenės poreikiais, manytina, kad yra būtina įvertinti visų priemonių, kurios leistų dar labiau padidinti Seimo kontrolierių veiklos efektyvumą ginant žmogaus teises, taikymą Seimo kontrolierių praktikoje. Viena tokių priemonių, autorės įsitikinimu, turėtų būti mediacija ir jos taikymas Seimo kontrolierių veikloje.

Apibendrinant galima konstatuoti, jog kiekviena valstybė kūrė savitas Parlamento ombudsmeno institucijas, todėl nėra bendro ombudsmeno apibrėžimo, kuris būtų priimtinas ir tinkamas visoms valstybėms. Tačiau reikšmingiausias faktorius yra ombudsmeno instituto paskirtis, kuri varijuoja priklausomai nuo kiekvienoje valstybėje susiklosčiusių istorinių

---

<sup>45</sup> Augustinas Normantas, „Ombudsmenų vaidmuo įgyvendinant konstitucinį atsakingo valdymo principą“, iš *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis*, recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys (Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012), 214.

<sup>46</sup> Augustinas Normantas, „Ombudsman’s Cooperation with Public Authorities: Ways of Advancing Effectiveness“, iš *European heart of human rights*, Nina Karpachova, Josef Siegele ir kt., (Kyiv: „Noviy druck“, 2015), 263.

<sup>47</sup> Vittorio Galatro, „The multifaceted figure of the Ombudsman“, iš *European heart of human rights*, Nina Karpachova, Josef Siegele ir kt., (Kyiv: „Noviy druck“, 2015), 102.

aplinkybių bei galiojančios teisinės sistemos ir todėl gali būti įvardinta kaip ombudsmenų atliekama pareigūnų priežiūra teisės aktų laikymosi aspektu arba kaip žmogaus teisių apsaugos užtikrinimas. Būtent ombudsmeno instituto paskirties, nustatytos kompetencijos ir tam tikrų išskirtinių bruožų savitumas lemia mediacijos taikymo ombudsmeno veikloje galimybes, todėl ombudsmenų funkcijų, tokių kaip asmenų skundų dėl viešojo administravimo institucijų veiksmų (neveikimo) nagrinėjimas ar parlamentinės kontrolės vykdymas, bei tik ombudsmenų institutui būdingų bruožų (tyrimų savo iniciatyva pradėjimas, rekomendacinio pobūdžio sprendimo priėmimas ir kt.) išskyrimas ir jų atskleidimas leidžia ieškoti ombudsmeno instituto ir mediacijos bruožų savitarpio.

## **1.2. Mediacijos samprata, esminiai jos bruožai ir skirtumai nuo kitų alternatyvių ginčų sprendimo būdų**

Apibrėžti terminą „mediacija“, vertinant jį per šio darbo temos prizmę, yra be galo svarbu. Tai teigtina remiantis tuo, jog jau vien pati mediacijos sąvoka, kurios variacijų mokslinėje literatūroje yra tikrai daug, gali atkleisti tiek mediacijos taikymo administracinėje justicijoje, tiek ombudsmenų veikloje galimybes arba paneigti tokių galimybių egzistavimą.

Analizuojant mokslininkų pateiktus įvairius mediacijos apibrėžimus, kuriuose svarbiausi akcentai skiriami tai vieniems, tai kitiems mediacijos bruožams, pastebėtina, jog mediacijos sąvokoje pabrėžiami tam tikri šios procedūros bruožai gali akcentuoti paminėtųjų bruožų svarbą ir identifikuoti mediaciją kaip vienokios rūšies teisinių santykių grupei (pvz.: šeimos teisiniams santykiams) tinkamą procedūrą. Tuo metu kitame mediacijos apibrėžime akcentuojant dar nepaminėtus mediacijos požymius ar principus, šių dėka mediacija gali būti traktuojama kaip kitos rūšies teisiniuose santykiuose (pvz.: administraciniuose teisiniuose santykiuose) kylantiems ginčams sureguliuoti tinkamas būdas. Pažymėtina, kad anot M. Moffitt'o, „[...] šiuolaikinė mediacijos praktika yra daugialypė, menkai reglamentuota, todėl apibrėžti mediaciją be konteksto kaip reiškinį ar procesą, yra iš principo ydinga. Kontekstas, kuriame praktikuojama mediacija, yra tikrai svarbus, todėl mediaciją reikėtų suvokti atsižvelgiant į tam tikrą kontekstą ir suprasti ne kaip reiškinį, kuris turi turėti tam tikrų savybių, bet kaip reiškinį, kuris tam tikrame kontekste turi tam tikrų savybių<sup>48</sup>.“ Atsižvelgiant į tai, norint pabrėžti mediacijos pritaikomumą ir ombudsmenų veikloje, siektina kuo universalesnio mediacijos apibrėžimo, akcentuojant mediacijos bruožus, kurie būdingi mediacijai, taikomai administracinėje justicijoje.

---

<sup>48</sup>Michael L. Moffitt, „Schmediation and the Dimensions of Definition“, [https://law.uoregon.edu/images/uploads/entries/Michael\\_Moffitt-Schmediation\\_and\\_the\\_Dimension\\_of\\_Definition.pdf](https://law.uoregon.edu/images/uploads/entries/Michael_Moffitt-Schmediation_and_the_Dimension_of_Definition.pdf).

Pateiktina keletas mediacijos apibrėžimų tam, jog būtų atskleisti skirtingai autorių išskiriami akcentai, lemiantys mediacijos apibrėžimo specifiką.

Taigi, mediacija gali būti apibrėžiama kaip:

- procesas, kuriame ginčo šalys bei joms tarpininkaujantis ginčų sprendimo specialistas (mediatorius) bendraudamos tarpusavyje ieško priežasčių, sukėlusią ginčą, apsvarsto galimas alternatyvas, kurios padėtų pasiekti susitarimą<sup>49</sup>.

- savanoriškas, konfidencialus bei lankstus ginčų sprendimo būdas, kai neutralus asmuo, kuris yra priimtinas ginčo šalims ir neturintis įgaliojimų priimti šalims privalomą sprendimą, siekia padėti pačioms šalims atrasti abiem tinkantį ginčytino klausimo sprendimą<sup>50</sup>.

- ginčų sureguliuojimo procedūra, kurios tikslas padėti šalims tarpininkaujant neutraliam trečiajam asmeniui (mediatoriui) išspręsti ginčą taikiu susitarimu. Mediatorius neturi galios primesti šalims ginčo sprendimo, jo pareiga yra padėti šalims pažvelgti į susidariusią situaciją iš šalies bei pasiekti susitarimą, geriausiai tenkinantį abiejų šalių interesus. Mediacija - tai alternatyvi, neteisminė sutartinė procedūra, paremta abiejų šalių apsisprendimo principu<sup>51</sup>.

- „[...] savanoriška ir konfidenciali ginčų sprendimo procedūra, kurios metu neutralus ir nešališkas mediatorius, užtikrindamas šalių lygiateisiškumą bei bendradarbiavimą, lankstaus proceso dėka padeda ginčo šalims atskleisti šalių lūkesčius ir interesus, dėl ko šalys, darydamos abipuses nuolaidas dėl ginčo dalyko, pačios priima sprendimą<sup>52</sup>.“

Iš visų pateiktų mediacijos sąvokų, išskirtini tam tikri esminiai aspektai: 1) tai yra ginčo sprendimo procedūra (būdas); 2) trečiojo (neutralaus) asmens (mediatoriaus) procese privalomumas; 3) pačių šalių laisva valia priimamas ginčo sprendimas (pasiekiamas susitarimas). Tuo tarpu kiti mediacijos bruožai apibrėžime yra minimi/neminimi priklausomai nuo sąvoką formuluojančio asmens kryptingo siekio pabrėžti skirtingus aspektus ir jų egzistavimo reikšmingumą. Pavyzdžiui, J. Lakis pabrėžia, kad mediacija yra derybų procesas, į kurį šalių pakviestas nešališkas tarpininkas, būdamas atsakingu už taikinimo eigą, skatina derybų dalyvius derėtis bei juos veda link susitarimo<sup>53</sup>. Kiti autoriai<sup>54</sup>, apibrėždami mediacijos sąvoką, šią procedūrą įvardina kaip derybų pratęsimą. Mediacija dažnai papildo derybų procesą, nes jos dėka yra sumažinamos kliūtys taikiems susitarimams pasiekti, o derybų proceso vertė tampa didesnė. I. Žalėnienės ir A. Tvaronavičienės nuomone, taip pat reikia sutikti, kad mediacija yra tam tikros

<sup>49</sup> D. Spencer, M. Brogan, *Mediation Law and Practice* (Cambridge: University Press, 2006), 9.

<sup>50</sup> Tadas Milašius, „Mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas“, *Teisė* 63 (2007): 52.

<sup>51</sup> Michael Noon, *Mediation (Essential legal skills)*, (Routledge-Cavendish, 1997), 7.

<sup>52</sup> Meškys, Linas, Mažvydas Gerdvila, „Ar galima mediacija administraciniame procese Lietuvos Respublikoje?“, *Teisės apžvalga* 1, 12 (2015): 134.

<sup>53</sup> Juozas Lakis, „Konfliktų valdymas viešajame sektoriuje: teisinės ir organizacinės problemos“, *Jurisprudencija* 33, 25 (2002): 17.

<sup>54</sup> Elena Roxana Topor, Ana-Maria Bejan, „Alternative methods to resolve civil and commercial disputes“, *Journal of Academic Research in Economics* 9 (1), (2017): 112.

formos derybos, kuriose mediatorius, naudodamas tam tikrą metodologiją, profesinę patirtį ir specialias žinias padeda konfliktuojančioms šalims derėtis, nukreipdamas derybas teigiama linkme, paskatindamas šalis aktyviai ieškoti tinkamo sprendimo. Mediatorius, išklausydamas šalis ir pasiūlydamas formalų, bet ne privalomą sprendimą, nukreipia šalis link tarpusavio supratimo. Tokio bendravimo dėka šalys gali pasiekti teigiamų rezultatų<sup>55</sup>.

Analizuojant galiojantį teisinį mediacijos reguliavimą ir jame įtvirtintą mediacijos apibrėžimą, pastebėtina, kad Mediacijos įstatyme<sup>56</sup> mediacija nurodoma kaip ginčų sprendimo procedūra, kurios metu vienas ar keli mediatoriai padeda ginčo šalims taikiai spręsti ginčą. Manytina, kad tokia gana abstrakti mediacijos sąvoka Mediacijos įstatyme buvo įtvirtinta tikslingai, siekiant nesukonkretinti mediacijos taikymo sričių ir tokiu būdu pabrėžti mediacijos universalumą. Pažymėtina, kad iki Mediacijos įstatymo įsigaliojimo galiojęs Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymas ir jame buvęs įtvirtintas civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) apibrėžimas, numatęs, kad mediacija laikytina civilinių ginčų sprendimo procedūra, kurios metu vienas ar keli civilinių ginčų taikinimo tarpininkai (mediatoriai) padeda civilinio ginčo šalims taikiai spręsti ginčą, buvo susietas būtent su civilinių ginčų mediacija. Ir nors nuo 2019 m. sausio 1 d. įsigaliojusioje Mediacijos įstatymo redakcijoje taip pat reglamentuojamas mediacijos vykdymas tik civiliniuose ginčiuose, tačiau, kaip jau minėta pirmiau, mediacijos sąvoka tapo universalesnė.

Pažymėtina, kad šiame darbo skyriuje nėra siekiama atskleisti visų mediacijos, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo procedūros, požymių, tačiau norima išskirti, autorės nuomone, esminius, leisiančius atskleisti mediacijos esmę ir galimą jos pritaikomumą ombudsmenų veikloje. Manytina, kad būtent pagrindiniai mediacijos bruožai ir principai yra skiriamieji faktoriai, kurie parodo ir šios nagrinėjamos procedūros galimas taikymo sritis.

Taigi, norint aptarti esminius mediacijos bruožus, pirmiausia vertėtų akcentuoti šios procedūros *alternatyvumą teismui*. Kaip teigia N. Kaminskienė, tradiciškai mediacija yra suprantama kaip alternatyvi teismui privati ginčų sprendimo procedūra. Tačiau įvertinus pastaruoju metu vykstantį mediacijos pritaikomumą net ir pačiose teisminėse sistemose bei mediacijos taikymą ne tik privataus pobūdžio aplinkoje, šis mediacijos bruožas, anot N. Kaminskienės, turėtų būti įvardinamas kaip alternatyvumas tradiciniam (klasikiniam) teismo

---

<sup>55</sup> Inga Žalėnienė, Agnė Tvaronavičienė, „The main features and development trends of mediation in Lithuania: the opportunities for lawyers”, *Jurisprudencija* 1, 119 (2010): 231.

<sup>56</sup> „Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymas“, akto redakcija, galiojanti nuo 2019 m. sausio 1 d., TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/46bbc7c066fd11e7b85cfdc787069b42/asr>

procesui, kurio metu šalys siekia įtikinti teismą savo teisumu bei gauti jo įpareigojantį sprendimą, privalomą kitai ginčo šaliai<sup>57</sup>.

Šis mediacijos bruožas svarbus tuo, kad, kaip jau buvo minėta, ombudsmenų atliekamas tyrimas nagrinėjant asmenų skundus dėl viešojo administravimo subjektų netinkamų veiksmų taikant teisės aktus ir (ar) tais veiksmais ar neveikimu pažeistų žmogaus teisių tam tikrais atvejais taip pat laikytinas teisiniu ginčo nagrinėjimui alternatyvia procedūra<sup>58</sup>.

Kitas neabejotinai svarbus mediacijos bruožas yra šio proceso *savanoriškumas*. Mediacijos savarankiškumas yra siejamas su tuo, jog šis procesas yra alternatyvus ginčų sprendimo būdas, todėl privalomumas negali būti jo bruožu. Kaip nurodo T. Milašius, išskirtini du savanoriškumo aspektai, vienas kurių apima šalių dalyvavimą mediacijoje, o kitas – susijęs su sprendimų mediacijos proceso metu priėmimu. Savanoriškumas pasižymi tuo, jog mediatoriaus įsikišimas į ginčą nebus destruktivus ir šalys išlaikys visišką dalyvavimo ir sprendimo priėmimo kontrolę. Tačiau svarbu ir tai, kad egzistuota ir tam tikros šio principo išimtys, t. y. yra tiesioginė ir privalomoji mediacija, kai šalys galiojančių teisės aktų nuostatų pagrindu gali būti nukreipiamos pasinaudoti mediacija. Tai parodo, kad savanoriškumas mediacijoje nėra absoliutus<sup>59</sup>.

Teigtina, kad vienu reikšmingiausių mediacijos bruožu laikytinas *konfidencialumas*, kuris iš esmės yra neatsiejamas mediacijos požymis, nustatantis, jog tiek mediacija, tiek proceso eiga ir mediacijos metu priimti sprendimai yra konfidencialūs. Pažymėtina, kad Europos mediatorių elgesio kodekse apibrėžiant mediacijos konfidencialumą yra nurodoma, jog mediatorius turi pareigą laikyti paslapyje visą informaciją, kylančią iš arba susijusią su mediacija, įskaitant ir tai, kad mediacija turi įvykti arba įvyko, išskyrus tuos atvejus, kai tokią informaciją jis privalo atskleisti, t. y. remiantis teisės aktais arba dėl viešosios tvarkos apsaugos. Be to, bet kokia vienos šalies konfidencialiai mediatoriams pateikta informacija kitoms šalims nesant leidimo negali būti atskleista, nebent to reikalauja teisės aktai<sup>60</sup>. Pažymėtina, kad konfidencialumo dėka mediacija tampa patrauklia jos dalyviams, kuriems aktualu, jog būtų išvengta viešumo. Pasitikėjimas mediacijos procesu kyla iš to, kad šalys yra informuojamos apie negalėjimą mediacijos metu atskleistą informaciją vėliau panaudoti prieš jas. Tokio atsiradusio pasitikėjimo mediacijos proceso metu dėka šalys dažniausiai atvirai išreiškia savo tikruosius interesus<sup>61</sup>, o tai gali lemti sėkmingą mediacijos procesą ir jo užbaigimą.

---

<sup>57</sup> Natalija Kaminskienė, Daiva Račelytė, Agnė Tvaronavičienė, Renata Mienkowska-Norkienė, Eglė Atutienė, Gerda Štaraitė-Barsulienė, Ieva Saudargaitė, Rokas Uscila, Aurimas Banys, Egidijus Langys, Vidus Pečkys, Edvardas Špokas, Gražina Čiuladienė, ir Gintaras Aleknonis, *Mediacija*, Vadovėlis (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013), 7.

<sup>58</sup> Remac, *supra note 37*: 574, 582.

<sup>59</sup> Milašius, *supra note 50*: 52-53.

<sup>60</sup> Europos mediatorių elgesio kodeksas, [http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr\\_ec\\_code\\_conduct\\_lt.pdf](http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_lt.pdf)

<sup>61</sup> Milašius, *op. cit.*, 53.

Neabejotinai svarbu paminėti ir privalomo mediatoriaus *neutralumo* bei mediatoriaus *nešališkumo* bruožus, kurie dažnai yra painiojami, tačiau yra visiškai skirtingi. Neutralumas turi būti suprantamas kaip mediatoriaus nesuinteresuotumas ginčo baigtimi, o nešališkumas yra siejamas su mediatoriaus vienodu elgesiu su šalimis, teisingumu ir objektyvumu tiek vienos, tiek kitos šalies atžvilgiu<sup>62</sup>. Svarbu tai, jog, priklausomai nuo ginčo aplinkybių ar šalių valios, mediatoriaus neutralumo elementai ir jo apimtis gali kisti, kai tuo tarpu nešališkumo - vieno esminių kiekvienos mediacijos reikalavimų - negali būti atsisakyta nepažeidžiant paties proceso esmės<sup>63</sup>.

Nemažiau reikšmingas ir paminėtinas mediacijos bruožas yra susijęs su tuo, kad *mediatorius nepriima sprendimo dėl ginčo baigties*, nes jam nėra suteikiama teisė ginčo šalių ar kurio kito subjekto (kaip pvz.: valstybės) vardu išspręsti ginčą<sup>64</sup>. Šis mediacijos bruožas ypač svarbus šiai darbo temai, nes, kaip jau buvo minėta, ombudsmenai nors ir gali priimti sprendimus (rekomendacijas), tačiau jų sprendimai nėra įpareigojančio ir privalomo pobūdžio.

Akcentuotina tai, kad daugelis pirmiau paminėtų mediacijos požymių nėra išskirtiniai, lyginant juos su kitų alternatyvaus ginčų sprendimo būdų pagrindiniais bruožais. Todėl reikalinga nurodyti ir esminius skirtumus, leidžiančius atskirti mediaciją nuo kitų alternatyvaus ginčų sprendimo procedūrų, tokių kaip derybos ir sutaikinimas.

Išskiriant pagrindinius derybų (ang. *negotiations*) požymius, akcentuotina, kad tai dažniausiai taikoma alternatyvaus ginčų sprendimo procedūra, kuri gali būti apibrėžiama, kaip dviejų ar daugiau nesutariančių šalių bendravimas, kurio tikslas pasiekti susitarimą ar kompromisą ginčytinu klausimu<sup>65</sup>. Derybų procese nėra trečiojo nepriklausomo asmens, kuris padėtų šalims spręsti konfliktą bei nukreiptų juos susitarimo link ir tai yra vienas esminių aspektų, kuris atskiria derybas nuo mediacijos ar sutaikinimo. Pabrėžtina, kad derybos gali ir dažniausiai būna kitų ginčų sprendimo procedūrų sudedamąja dalimi, kai jos taikomos mediacijos procedūroje arba arbitražo procese, taip pat tam tikrais atvejais teismo procese kaip taikinamųjų procedūrų pagrindas<sup>66</sup>.

Šiam baigiamajam darbui ypač svarbus dar vienas alternatyvaus ginčų sprendimo būdas – taikinimas arba kitų autorių įvardinamas kaip sutaikinimas (ang. *conciliation*). Kaip nurodo N. Kaminskienė, vykdant sutaikinimą, trečias nepriklausomas asmuo šios procedūros metu yra pasyvesnis nei mediacijos procedūroje veikiantis tarpininkas (mediatorius). Esmė tame, kad mediacijos metu mediatorius skatina ir veda ginčo šalis link susitarimo, aktyviais savo veiksmais

---

<sup>62</sup> Ch. W. Moore, *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict* (San Francisco: Jossey – Bass, 2003), 53.

<sup>63</sup> L. Boulle, M. Nisic, *Mediation: Principles Process Practice* (London: Butterworths, 2001), 19.

<sup>64</sup> Kaminskienė, *supra note 57*: 9.

<sup>65</sup> D. H. Yarn, *Dictionary of conflict resolution* (San Francisco: Jossie-Bass Publishers, 1999), 318.

<sup>66</sup> Kaminskienė, *supra note 48*: 115.

nukreipdamas šalis ginčo sprendimo ieškojimo linkme, siekdamas, kad būtų pasiektas taikus ginčo išsprendimas. Tuo metu trečias nepriklausomas asmuo taikinimo procedūros metu aktyviai nedalyvauja šalims sprendžiant ginčo esmę, o tik daugiau užtikrina paties šalių bendravimo proceso užtikrinimą ir organizavimą<sup>67</sup>. Tačiau pabrėžtina, kad mokslinėje literatūroje pateikiama ir kita nuomonė dėl taikintojo ir tarpininko vaidmens vykdomų procedūrų metu. Pavyzdžiui D. H. Yarn teigimu, tarpininko vaidmuo yra pasyvesnis nei taikintojo, nes taikintojas gali patarti šalims dėl ginčo sprendimo pasiūlydamas ginčo sprendimo variantus, t. y. kitaip nei tarpininkas, kuris ginčo šalis tik labiau skatina derėtis ir pačioms surasti bei priimti ginčo sprendimą<sup>68</sup>. Be to, yra autorių pabrėžiančių, kad taikinimo procedūroje taikintojas yra atsakingas už ginčo šalims tinkamiausio sprendimo suradimą ir būtent taikintojas, o ne ginčo šalys, nustato ir pasiūlo taikaus susitarimo sąlygas. Tai reiškia, kad šalys kreipiasi į taikintoją siekdamos gauti jo rekomendacijas ir tik tada pačios priima sprendimą pagal jo pateiktus pasiūlymus<sup>69</sup>. Iš to galima daryti išvadą, kad vienareikšmiškai teigti, jog taikintojo vaidmuo taikinimo metu yra pasyvesnis nei mediacijos procedūroje veikiančio mediatoriaus negalima.

Pabrėžtina, jog kai kurių autorių įsitikinimu, taikinimas ir tarpininkavimas galėtų būti vartojami kaip sinonimai, nes abiejų procedūrų metu siekiama skatinti šalis spręsti jų tarpusavio ginčą, o be to, tiek taikinimo, tiek tarpininkavimo metu procesui vadovaujantys tretieji neutralūs asmenys nepriima šalims privalomo sprendimo, o tik padeda ar skatina jį surasti. Tačiau, manytina, kad pirmiau paminėtas aspektas dėl taikintojo ir tarpininko skirtingų vaidmenų proceso metu paneigia minėtą nuomonę dėl sąvokų identiškumo.

Neatsiejama mediacijos sampratos dalimi yra mediacijos principai. Ir nors šiam darbui reikšmingiausi mediacijos principai bus atskleisti kitame šio darbo skyriuje, lyginant juos su ombudsmenų veiklos principais, tačiau trumpai aptariant kiekvieną iš jų, pirmiausia paminėtinas **savanoriškumo principas**, kuris reiškia, kad šalys dalyvauti mediacijoje nusprendžia savo valia, o ne priverstinai. Šis principas parodo šalims turint teisę pačioms spręsti dėl mediacijos inicijavimo ir dalyvavimo joje, t. y. priešingai nei teismo procese, kuriame šalių dalyvavimas yra privalomas.

Paminint **mediatoriaus nešališkumo** principą, svarbiausiu laikytina tai, jog mediacijos proceso metu mediatorius turi išlikti tik nešališku pagalbininku pačioms šalims sprendžiant ginčą ir negali reikšti jokio palaikymo kurios nors vienos pusės atžvilgiu. Mediatoriaus pagrindinė

---

<sup>67</sup> Kaminskienė, *supra note 57*: 15-16.

<sup>68</sup> D. H. Yarn, *Dictionary of conflict resolution* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999), 102.

<sup>69</sup> Alessandra Sgubini, Mara Prieditis, Andrea Marighetto, „Arbitration, Mediation and Conciliation: differences and similarities from an International and Italian business perspective.” Žiūrėta 2019 m. sausio 21 d. <https://www.mediate.com/articles/sgubiniA2.cfm>.



pareiga yra pasirūpinti, jog tarp šalių nebūtų akivaizdžios nelygybės bei proceso metu egzistuočių derybinė pusiausvyra<sup>70</sup>.

**Konfidencialumo principas** neatsiejamas nuo mediacijos procedūros, nes šis principas atskleidžia vieną esminių mediacijos skirtumų nuo formalių ginčo sprendimo būdų ir reiškia, kad pats mediacijos procesas ir jo metu paaiškėjusi informacija išlieka tarp šalių bei mediatoriaus, nebent šalys dėl to nenusprendžia kitaip. Mediatorius, saistomas konfidencialumo principo, negali atskleisti mediacijos proceso esmės, eigos bei šalių pozicijų dėl tam tikrų ginčo aspektų<sup>71</sup>. Galima teigti, kad jei mediacijos procese nebūtų laikomasi konfidencialumo principo, būtų abejotinas ir šalių tarpusavio pasitikėjimas bei kvestionuotinos galimybės apskritai ginčą išspręsti taikiai. Tikėtina, kad konfidencialumo užtikrinimas dažnais atvejais yra būtent tas faktorius, kuris paskatina ginčo šalis rinktis mediaciją ir ginčą spręsti būtent jos pagalba.

Kitas labai svarbus ir šio darbo temai aktualus mediacijos principas yra **mediacijos neformalumas**, kuris nors ir nelaikomas vienu esminių ir skiriamuoju mediacijos principu, bet reikšmingas tapatinant ombudsmenų veiklos principus su mediacijos principais. Pažymėtina, kad mediacijos neformalumo principo esmė yra atskleidžiama Europos mediatorių elgesio kodekse, kur numatyta, jog „[...] Mediatorius turi vesti procedūras tinkamu būdu, atsižvelgdamas į bylos aplinkybes, įskaitant galimą šalių jėgos disbalansą ir bet kokius pageidavimus, kuriuos šalys gali pareikšti, teisės aktų reikalavimus bei poreikį greitai išspręsti ginčą. Šalys gali susitarti su mediatoriumi dėl mediacijos vedimo būdo, nurodant taisyklių rinkinį arba kitu būdu.“<sup>72</sup> Manytina, kad mediacijos procedūros neformalumas turėtų skatinti asmenis rinktis mediaciją dėl galimybių dalyvauti joje neturint savo atstovų (teisininkų), kurių dalyvavimas dažniausiai neišvengiamas formaliose procedūrose. Tačiau pastebėtina, jog mediacijos neformalumas kartais sukuria priešingą efektą, kai ginčo šalys nežino apie galimybes mediacijos proceso metu patiems įtakoti proceso eigą, todėl vengia inicijuoti mediaciją, nes mano negalėsiantys patys atstovauti savo interesus mediacijos metu.

Galiausiai paminėtinas ir **mediacijos greitumas bei mažos jos sąnaudos**. Kadangi operatyvumas bet kokioje procedūroje yra labai patrauktus bruožas, ne išimtis yra ir mediacijos procedūra. Kaip jau buvo minėta ankstesniame šio darbo skyriuje, ombudsmenų prieinamumas laikytinas vienu šio instituto privalumu, leidžiančiu asmenims pasinaudoti galimybe nemokamai kreiptis į ombudsmeno instituciją. Tad mediacijos proceso greitumas ir mažos jo sąnaudos, taip pat įvardintinas kaip reikšmingas privalumas.

---

<sup>70</sup> Kaminskiene, *supra note* 57: 87.

<sup>71</sup> *Ibid.*, 91.

<sup>72</sup> Europos mediatorių elgesio kodeksas, žiūrėta 2019 m. vasario 20 d., [http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr\\_ec\\_code\\_conduct\\_lt.pdf](http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_lt.pdf)

Pažymėtina, kad mediacija nėra visada vienodai dėsninga procedūra, kaip kartais yra priimta ją laikyti. Tai nulemia praktikoje egzistuojantys skirtingi mediacijos stiliai, kurie susiformavo ir yra taikomi mediatorių priklausomai nuo tam tikros teisinių santykių srities. Teorijoje išskiriama nemažai mediacijos stilių, kurie galėtų būti įvardinti kaip klasikiniai ir esminiai, nes atsirado dar pačioje mediacijos susiformavimo pradžioje bei yra dažniausiai taikomi mediatorių praktikoje. Prie tokių mediacijos stilių paminėtini *lengvinamasis, vertinamasis, transformuojamasis, pasakojamasis, terapinis*<sup>73</sup>. Tačiau pabrėžtina, kad mokslo šaltiniuose yra išskiriami ir kiti, naujai susiformavę mediacijos stiliai, kurių atsiradimą sąlygojo besikeičianti visuomenė ir jos kintantys poreikiai. Iš naujai susiformavusių mediacijos stilių paminėtinas *pažintinis* mediacijos stilius (angl. *cognitive*), kurį taikydami mediatoriai sąmoningai veikia laikydamiesi pažintinių principų, taip norėdami pasiekti didesnę intelektualinę ginčo šalių supratimą, aiškiai neatskleidžiant jausmų. Taip pat naujai atsiradęs *humanistinis* (ang. *humanistic*), skatinantis šalių dialogą ir akcentuojant tai, jog kita ginčo šalis taip pat yra žmogus. Paminėtinas ir *organinis* stilius (angl. *organic*), kurį taikant pirmenybė skiriama ne individui, o bendruomenei, jos vertybėms. Jame dominuoja mediatoriaus pareiga siekti atleidimo, tam, kad būtų atkurti šalių santykiai<sup>74</sup>.

Tačiau nepaisant visų paminėtųjų mediacijos stilių, esminiu ir sietinu su šio darbo tema yra *vertinamasis* mediacijos stilius. Tai paaiškinama tuo, kad kitame skyriuje aptariant Seimo kontrolierių vykdomą tarpininkavimo tarp privačių asmenų ir viešojo administravimo institucijų procesą, bus reikšmingi keletas aspektų, vienas kurių - tikėtino mediacijos stiliaus, ombudsmenams vykdant tarpininkavimą, taikymas.

Taigi, būtina atkreipti dėmesį į pagrindinius vertinamojo mediacijos stiliaus požymius, išskiriant tai, jog vertinamais mediacijos stiliais buvo suformuotas teisėjų. Vertinamojo stiliaus tarpininkai atkreipia šalių dėmesį į jų pretenzijų pranašumus bei trūkumus, nurodo, jų nuomone, galimą teismo sprendimą. Vertinamojo stiliaus tarpininkai pataria ir teikia šalims rekomendacijas priimti vienokio arba kitokio pobūdžio sprendimus. Jie daugiausia rūpinasi šalių teisėmis, bet ne jų turimais poreikiais bei interesais, dažnai susitikinėja atskirai su kiekviena iš konfliktuojančių šalių ir jų atstovais (advokatais) taikydami „šaudyklinę mediaciją“ ir vertindami teisinio ir mediacinio sprendimo pranašumus bei trūkumus<sup>75</sup>. Vertinant atvejus, kada šis mediacijos stilius yra dažniausiai taikomas, pabrėžtina, kad šis stilius yra tinkamas, kai konfliktas susijęs su vienos arba kitos šalies teisėmis ir pareigomis ir kai jis dar nėra stipriai eskalavęs. Tais atvejais kai

---

<sup>73</sup> Kaminskienė, *supra note 57*: 63-70.

<sup>74</sup> V. Vindelov, *Reflexive mediation with sustainable perspective* (Copenhagen: Narayana press, Gylling, (2012), 41–45.

<sup>75</sup> Zena D. Zumeta, „Styles of Mediation: Facilitative, Evaluative, and Transformative Mediation“, <https://www.mediate.com/articles/zumeta.cfm>.

konflikto eskalacija yra stipri, o taip pat kai konfliktas susijęs su asmens reputacija ar šalių tarpusavio santykiais, vertinantysis mediacijos stilius netaikytinas<sup>76</sup>. Remiantis tuo, kitame šio darbo skyriuje aptariant ombudsmenų tarpininkavimą, bus atsižvelgiama į esminius vertinamojo mediacijos stiliaus bruožus ir analizuojamas šio mediacijos stiliaus taikymo/netaikymo ombudsmenų veikloje galimybės.

Apibendrinant visą šiame poskyryje pateiktą informaciją, galima teigti, kad mediacijos sąvokoje pabrėžiami tam tikri šios procedūros bruožai gali akcentuoti paminėtųjų bruožų svarbą ir identifikuoti mediaciją kaip vienokios rūšies teisinių santykių grupei tinkamą procedūrą. Todėl egzistuoja didelė gausa mediacijos apibrėžimų, kuriuose atsispindi vieni ar kiti mediacijos bruožai (tarp kurių paminėtini alternatyvumas teismui, savanoriškumas, neutralumas, mediatorius nepriimamo sprendimo dėl ginčo baigties) ir (ar) principai (mediatoriaus nešališkumo, konfidencialumo, mediacijos neformalumo bei mediacijos greitumo ir mažų jos sąnaudų). Paminėti mediacijos požymiai turi panašumų su kitais alternatyvaus ginčų sprendimo būdais, todėl atkleidus esminius derybų, taikinimo ir mediacijos tarpusavio skirtumus išryškėja šių procedūrų privalumai viena kitos atžvilgiu ir jų skirtingas pritaikomumas praktikoje. Be viso to, mediacija nelaikytina vienalype procedūra, nes tai nulemia praktikoje mediatorių taikomi skirtingi mediacijos stiliai, iš kurių išskirtinas vertinamasis stilius, savo požymiais panašus į ombudsmenų vykdomo tarpininkavimo stilių. Visą tai, kas išvardinta aukščiau, talpina mediacijos samprata, kuri atskleidžia mediaciją, kaip alternatyvaus ginčų sprendimo procedūrą, esant universalią ir visuotinai pritaikomą.

### **1.3. Mediacijos administracinėje justicijoje specifika ir jos taikymo praktikoje ypatumai**

Visuomenėje siekiant ne tik teisinės, bet ir socialinės taikos, turėtų būti užtikrinama, kad tarp visuomenės narių ir valstybės ar savivaldybių institucijų kilę ginčai, t. y. administraciniai ginčai, taip pat kaip ir privatinėje teisėje kylantys konfliktai, galėtų būti sprendžiami alternatyvaus ginčų sprendimo būdais, vienas iš kurių yra mediacija. Ir nors šiuo metu Lietuvoje mediacijos viešojoje teisėje pagrindai jau yra formuojami, tačiau dėl savo specifiškumo, kai kurių kvestionuotinių aspektų ir reikiamo teisinio reguliavimo nebuvimo mediacija administracinėje teisėje, ypač neteisminė mediacija<sup>77</sup>, egzistuoja, tačiau tik vystymosi stadijoje. Įvertinus tai, turėtų būti ieškoma būdų ir sukuriamos priemonės mediacijos administracinėje justicijoje taikymui.

---

<sup>76</sup> Jolanta Sondaitė, „Mediacijos stilių lyginamoji analizė“, *Socialinis darbas* 3(2) (2004): 115.

<sup>77</sup> Šiame darbe bus vertinamos tik mediacijos taikymo viešojo administravimo institucijose ir ombudsmenų institucijose galimybės, t. y. neteisminės mediacijos atvejai.

Kaip ir tarp atskirų asmenų bei visuomenės ar jos grupių, taip ir tarp šių subjektų ir valstybės ar savivaldybių institucijų, kurių pagrindinė funkcija yra įgyvendinti viešąjį interesą, kyla konfliktai, kurie taip pat privalo būti išspręsti. Tačiau dažnai konkrečioje situacijoje tinkamų interesų sąveikos būdų identifikavimas ar interesų įgyvendinimo priemonių pasirinkimas neatitinka privačių asmenų poreikių bei interesų, todėl silpnėja pasitikėjimas valstybe bei jos institucijomis, o siekiant išspręsti kilusius konfliktus dažnai neišvengiama papildomų finansinių ir laiko sąnaudų<sup>78</sup>. Tuo remiantis galima teigti, kad tokio pobūdžio konfliktams išspręsti reikia pasitelkti alternatyvaus pobūdžio ginčų sprendimo procedūras, kurios leidžia išsiaiškinti abiejų šalių tikruosius interesus bei poreikius, nepamirštant ir viešojo intereso, kurio paisymas yra privalomas administracinėje justicijoje.

Apibūdindamas neteisminę mediaciją administracinėje justicijoje, A. Banys suformulavo mediacijos apibrėžimą, kuriame mediacija administracinėje teisėje įvardinama kaip „[...] ikiteisminis administracinių ginčų sprendimo ir jų kilimo prevencijos būdas, kuriame du ar daugiau administracinių teisinių santykių dalyvių, padedami trečiajam nepriklausomam asmeniui, derybų pagrindu siekia rasti viešąjį interesą ir teisėtumo principą atitinkantį susitarimą, kuriuo būtų išsprendžiami kilę administraciniai ginčai ar užkertamas kelias galimam administraciniam ginčui kilti.“<sup>79</sup> Iš šios sąvokos išryškėja esminiai, kurie tuo pačiu yra ir specifiniai, mediacijos administracinėje teisėje bruožai, kurių atsiradimą sąlygoja mediacijos ir administracinio proceso principų sąveika ir kurie parodo, jog mediacija jos klasikiniu supratimu administracinėje justicijoje negalima.

Atskirai aptarti mediacijos ir administracinio proceso teisės pamatinių principų sąveiką būtina dėl to, jog dėl tokios sąveikos neteisminės mediacijos institutas įgyja naujus požymius, kurie yra nebūdingi ir dažnai sunkiai suderinami su mediacija, kuri yra taikoma civiliniuose ginčiuose<sup>80</sup>.

Vykdydami jiems teisės aktais pavestas funkcijas, viešojo administravimo subjektai vadovaujasi administracinės teisės bei viešojo administravimo principais, dauguma kurių sąveikauja su mediacijos principais. Pažymėtina, kad dalis šių principų įtakoja mediacijos procedūrą, kuri dėl minėtosios įtakos gali prarasti savo privalomus<sup>81</sup>. L. Meškio ir M. Gerdvilos teigimu, sąveikaujant administracinės teisės principams, viešojo administravimo principams bei

---

<sup>78</sup> Ugnius Trumpulis, „Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje“, *Jurisprudencija* 19, 4 (2012): 1426.

<sup>79</sup> Aurimas Banys, „Mediacija administracinėje teisėje“, iš *Mediacija*, N. Kaminskienė ir kt. (Vilnius: MRU, 2013), 288.

<sup>80</sup> Aurimas Banys, „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“, *Jurisprudencija* 21, 4 (2014): 1123.

<sup>81</sup> Meškys, *supra* note 52: 136.

mediacijos principams labiausiai yra įtakojami mediacijai būdingi konfidencialumo ir savanoriškumo principai.

Kaip buvo aptarta pirmiau, *konfidencialumo principas* yra suprantamas kaip visos informacijos, susijusios su mediacijos procedūra, neatskleidimas, nebent šalys dėl to nuspręstų kitaip. Tuo metu viešojo administravimo institucijos yra įpareigosos laikytis *viešumo bei atskaitingumo principų*, kurie iš esmės yra panašūs, tačiau skiriasi informacijos gavimo subjektas: viešumo principas įpareigoja pateikti informaciją, susijusią su atliekamomis funkcijomis ir priimamais sprendimais, visuomenei, o vadovaujantis atskaitingumo principu informacija turi būti pateikiama aukštesnio lygio institucijai, kontroliuojančiai viešojo administravimo subjekto pavestų užduočių atlikimą. L. Meškio ir M. Gerdvilos nuomone, sąveikaujant atskaitingumo bei konfidencialumo principams, pastarasis nėra išsaugomas, nes aukštesnio lygmens viešojo administravimo subjektui suteikiama teisė gauti visą informaciją, susijusią su šiai pavaldžios institucijos vykdoma veikla<sup>82</sup>. Paminėtina, kad nuomonę, jog konfidencialumo principas mediacijos administracinėje procedūroje nebetenka savo prasmės yra išreiškęs ir A. Banys, teigdamas, jog mediacijos administracinėje teisėje metu suinteresuotomis ginčo šalimis yra neapibrėžta asmenų grupė, kurios tikslas yra atrasti susitarimus, atitinkančius privataus ir viešo intereso pusiausvyrą<sup>83</sup>. Tačiau, autorės įsitikinimu, šios nuomonės yra kvestionuotinos remiantis vien tuo, jog atskaitingumo principo apimtis teisės aktuose nėra griežtai apibrėžiama ir viešojo administravimo subjektai patys sprendžia dėl savo ataskaitose teikiamos informacijos ribų. Tad, manytina, niša konfidencialumo principo išsaugojimui išlieka.

Kitas niuansas susijęs su *konfidencialumo ir viešumo principų* sąveika. L. Meškys ir M. Gerdvila daro išvadą, kad sprendžiant administracinius ginčus, konfidencialumo ir viešumo principai gali sąveikauti tarpusavyje, bet viešumo principas vis vien turėtų dominuoti<sup>84</sup>. Tačiau pažymėtina, kad viešumo principas nėra vienareikšmis, nes viešumas visų pirma siejamas su siekiu iš anksto informuoti subjektus apie elgesį, kurio iš jų reikalaujama, todėl išskirtinas viešumas (ang. *publicity*) ir informavimas (ang. *notice*), kuris sietinas su suinteresuotų asmenų (tų, kurių elgesį aktas reguliuoja) supažindinimu su konkrečiu aktu<sup>85</sup>.

Apžvelgiant *savanoriškumo ir įstatymo viršenybės principų* sąveiką, pirmiausia paminėtina, kad tai susiję su viešojo administravimo institucijoms suteiktais įgaliojimais. Administraciniame procese, priešingai nei civiliniuose ginčiuose taikomoje mediacijoje, šalys negali laisvai pasirinkti dėl savo dalyvavimo mediacijos procedūroje. Tokia situacija susiklosto dėl to, jog veikia įstatymo viršenybės principas bei imperatyvusis teisinio reguliavimo metodas.

<sup>82</sup> Meškys, *supra note* 52: 136-137.

<sup>83</sup> Banys, *supra note* 79: 287.

<sup>84</sup> Meškys, *op. cit.*, 137.

<sup>85</sup> M. J. Radin, „Reconsidering The Rule of Law”, *Boston University Law Review*, 69 (1989): 781.

Įstatymo viršenybės principo esmę sudaro tai, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija yra išsamiai apibrėžta teisės aktuose ir jie negali veikti *ultra vires*, o viešojo administravimo subjektų priimami sprendimai negali prieštarauti teisės aktų imperatyvams. Todėl, L. Meškio ir M. Gerdvilos nuomone, nors privatus asmuo nori ir siekia esamą konfliktą spręsti taikiai, viešojo administravimo subjektas privalo įvertinti, ar jo dalyvavimas privataus asmens siūlomose derybose neviršys jam suteiktos kompetencijos. Tuo remiantis daroma išvada, kad savanoriškumo principas administraciniame procese yra ribojamas<sup>86</sup>. Šiuo klausimu šio darbo autorė yra linkusi sutikti su aukščiau paminėta autorių nuomone, nes vertinant mediacijos taikymo ombudsmenų veikloje galimybes, pastebėtina, kad tai laikytina vienu iš abejones keliančių pagrindų, galinčių riboti mediacijos sprendžiant privačių asmenų ir viešojo administravimo institucijų konfliktus taikymą. Nepaisant to, manytina, kad, kaip ir *konfidencialumo* ir *viešumo principų* sąveikos atveju, visų situacijų suabsoliutinti negalima, juolab, paminėtina ir kita autorių nuomonė, kuria remiantis neteisminės mediacijos administraciniame procese šalys nors ir privalo laikytis viešajai teisei būdingo draudimo dėl teisės aktais nenustatytų veiksmų neatlikimo, tačiau galimybes, nors ir ribotas, įtakoti susitarimo turinį jos turi<sup>87</sup>. Vadinasi, viešojo administravimo subjektų dalyvavimas administraciniame procese taikomoje mediacijoje yra galimas.

Reikia pažymėti, kad teisinėje literatūroje yra iškeltos abejonės dėl šalių lygiateisiškumo išsaugojimo taikant mediaciją administraciniame procese, teigiant, kad tai gali sąlygoti skirtingas procese dalyvaujančių šalių statusas, t. y., jog viena iš proceso šalių visada bus viešojo administravimo subjektas, kurį dažniausiai atstovauja kompetentingas institucijos darbuotojas, o kitoje pusėje – privatus asmuo, kurio galimybės tinkamai atstovauti yra ribotos<sup>88</sup>. Tačiau vertinant nurodytą problemą šio baigiamojo darbo kontekste, galima teigti, jog šios abejonės laikytinos nepagrįstomis. Priešingai nei tuo atveju, kai turima omenyje mediacija administraciniame procese, kurią vykdytų kuris nors viešojo administravimo subjektas, ombudsmenų praktikoje taikant mediaciją, manytina, šalių nelygiateisiškumo atvejai yra negalimi. Kaip žinoma iš pirmiau šiame darbe aptartos informacijos apie ombudsmeno instituto paskirtį, ombudsmenas laikytinas tarpininku tarp privataus į jį besikreipiančio asmens ir viešojo administravimo institucijos. Būtent tai leidžia teigti, kad ombudsmenas, vykdydamas mediacijos procedūrą, imtųsi visų įmanomų priemonių, kad privataus asmens teisės ir interesai būtų užtikrinti bei tinkamai įgyvendinti.

Šio baigiamojo darbo temos plotmėje būtina akcentuoti, kad administracinėje teisėje mediacija gali būti taikoma ne tik dėl teisės pažeidimų (negatyvus teisės taikymas), bet dėl teisinių santykių sukūrimo, pakeitimo ar panaikinimo (pozityvus teisės taikymas). Būtent pozityvuoju

---

<sup>86</sup> Meškys, *supra note* 52: 137-138.

<sup>87</sup> Banys, *supra note* 80: 1124.

<sup>88</sup> Meškys, *op. cit.*, 138.

teisės taikymu pasireiškia prevencinė ginčų atsiradimo administracinėje teisėje paskirtis. Vadinasi, mediacija administracinėje teisėje gali būti taikoma dėl dar nekilusio administracinio ginčo, tačiau kai jau esama požymių dėl galimo tokio ginčo atsiradimo<sup>89</sup>. Pažymėtina, kad nuomonė, jog mediacija administracinėje teisėje gali būti suprantama ir kaip administracinių ginčų kilimo prevencijos būdas, yra išsakyusios ir S. Pavinskaitė bei E. Vaiciekavičiūtė<sup>90</sup>. Tai ypač svarbu, vertinant paminėtąjį aspektą ir galimybes taikyti mediaciją ombudsmenų veikloje. Vienu kertinių pagrindų, galimai eliminuojančių mediacijos taikymą Seimo kontrolierių veiklos praktikoje, laikytina tai, jog pagal Seimo kontrolierių įstatymu jiems suteiktą kompetenciją Seimo kontrolieriai neįgaliai vertinti tarp privataus asmens ir viešojo administravimo subjekto kilusių administracinių ginčų. Šis reikšmingas aspektas bus atskirai aptartas kitame šio darbo skyriuje.

Dar vienas svarbus aspektas, kurį būtina aptarti analizuojant mediacijos administracinėje teisėje specifiką, susijęs su tuo, jog dažniausiai mediacijos procese viešojo administravimo institucijos yra įsivaizduojamos kaip viena iš konflikto šalių. Tačiau pabrėžtina, kad teisės aktai numato galimybes viešojo administravimo subjektams atlikti ir mediatoriaus vaidmenį, kai įstatymų nuostatų pagrindu viešojo administravimo institucijai yra priskirta ne teismo tvarka nagrinėti privačių asmenų ginčus. Tokiu būdu mediacija gali būti laikoma viena iš viešojo administravimo subjekto vykdomų viešojo administravimo funkcijų<sup>91</sup>. Ir nors ši aplinkybė reikšminga dėl mediacijos administracinėje justicijoje taikymo galimybių fakto patvirtinimo, tačiau ji jokių būdu nesietina su Seimo kontrolierių institucija ir jos vykdomomis funkcijomis. Plačiau šis aspektas bus aptartas kitame šio darbo skyriuje, tačiau dabartiniame etape būtina paminėti, kad Seimo kontrolierių įstaigai taikytini visiškai kiti reikalavimai ir teisinis reguliavimas nei Lietuvoje veikiančioms viešojo administravimo subjektams. Pabrėžtina, kad Seimo kontrolierių įstaiga taip pat nėra ir negali būti laikoma ikiteismine administracinių ginčų nagrinėjimo institucija, kuriai teisės aktų pagrindu būtų pavesta nagrinėti asmenų skundus, nes, kaip jau minėta šiame darbe, atsižvelgiant į ombudsmenų instituto paskirtį ir vykdomas funkcijas, ombudsmenų institucija tam tikrais atvejais laikytina alternatyva teismui. Įvertinus tai, konstatuotina, kad Seimo kontrolieriams savo veikloje taikant mediaciją, tai jokių būdu negalėtų būti laikoma viešojo administravimo funkcijos įgyvendinimu.

Taip pat labai svarbu apžvelgti mediacijos sprendžiant administracinius ginčus galimybes, kurios, pastebėtina, šiuo metu numatytos daugiausia teoriniame lygmenyje, nei egzistuojančios realiai. Tačiau norint įvertinti jau egzistuojančias teises prielaidas, paminėtina,

---

<sup>89</sup> Banys, *supra note* 79: 288.

<sup>90</sup> Sofija Pavinskaitė ir Eglė Vaiciekavičiūtė, *Mediacija - alternatyvi administracinių ginčų sprendimo procedūra*. Mokslinės minties šventė - 2010. Studentų tarptautinių mokslinių konferencijų pranešimai. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010.

<sup>91</sup> Banys, *op. cit.*, 288-289.

kad jas išsamiausiai išanalizavo A. Banys<sup>92</sup> ir R. Šimkus<sup>93</sup>. Būtent šių autorių darbuose nurodytos nuomonės ir pateiktos išvados leidžia susidaryti bendrą koncepciją apie institucijų, taikančių mediaciją sprendžiant administracinius ginčus, veiklos ypatumus. Tarp minėtųjų autorių nurodomų institucijų, kurios, autorių nuomone, Lietuvoje taiko arba turi realias galimybes taikyti mediaciją sprendžiant administracinius ginčus yra administraciniai teismai, Lietuvos administracinių ginčų komisija, Lietuvos mokesčių administratorius bei Seimo kontrolieriai<sup>94</sup>. Pažymėtina, kad atsižvelgiant į darbo temą, jame plačiau nebus analizuojamos mediacijos taikymo administraciniuose teismuose, Lietuvos administracinių ginčų komisijoje bei Lietuvos mokesčių administratoriaus veikloje teisiniai pagrindai ir galimybės. Akcentuotina tai, kad minėtieji autoriai nagrinėjo mediacijos taikymo pirmiau nurodytose institucijose galimybes, vertindami tai per administracinių ginčų taikaus išsprendimo prizmę. Tačiau šio baigiamojo darbo autorė nesutinka, kad mediacijos taikymo Seimo kontrolierių veikloje galimybės galėjo būti vertinamos būtent tame kontekste. Tai, kad mediacijos taikymo Seimo kontrolierių praktikoje teisinės prielaidos egzistuoja ir jos yra įtvirtintos Seimo kontrolierių įstatyme, nepaneigtina. Kita vertus, teigti, kad Seimo kontrolieriai galėtų taikyti, anot A. Banio ir taiko, mediaciją savo veikloje sprenddami administracinius ginčus, autorės įsitinimu, nėra teisinga ir teisiškai pagrįsta. Kaip jau minėta, administracinių ginčų nagrinėjimas nėra priskirtas Seimo kontrolierių kompetencijai. Būtent tai ir bus išanalizuota kitame šio darbo skyriuje, vertinant administracinių ginčų nagrinėjimo Seimo kontrolierių veikloje kliūtis ir galimybes.

Bendrai vertinant dabartinę mediacijos taikymo administracinėje justicijoje padėtį bei žvelgiant į šios srities ateities perspektyvas, paminėtina, kad Lietuvos mediacijos taikymo administraciniame procese pradmenimis galima įvardinti 2015 m. rugsėjo 17 d. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymu „Dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo“ Nr. 1R-268 patvirtintą taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepciją, kuri buvo parengta siekiant skatinti ginčų taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtrą bei efektyvumą. Šios koncepcijos rengimo pagrindiniais tikslais buvo siekis išanalizuoti ir įvertinti taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) institutą, numatant galimybes skatinti jo plėtrą bei didinti efektyvumą, taip pat pateikti galimus teisinio reguliavimo pakeitimus dėl taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) civiliniuose ginčiuose išsamesnio

---

<sup>92</sup> Banys, *supra note* 79: 295-299.

<sup>93</sup> Ramūnas Šimkus, „Mediacijos taikymo viešojo administravimo institucijose galimybės“ (magistro baigiamasis darbas, Mykolo Romerio Universitetas, 2018), 48-62.

<sup>94</sup> Pažymėtina, kad A. Banys savo darbe aptarė mediaciją administraciniuose teismuose, Vyriausioje administracinių ginčų komisijoje (*aut. pastaba*: nuo 2018 m. sausio 1 d. institucijos pavadinimas pakeistas į Lietuvos administracinių ginčų komisija) bei Seimo kontrolierių veikloje. Tuo metu R. Šimkus pateikė analizę, kurioje aptarė mediacijos taikymo Lietuvos administracinių ginčų komisijos, Seimo kontrolierių ir Lietuvos mokesčių administratoriaus veikloje galimybes.



reglamentavimo, o taip pat numatyti aiškius taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) tiek baudžiamajame, tiek administraciniame procesuose teisinius pagrindus ir sąlygas. Kaip numatomo teisinio reguliavimo siekiai koncepcijoje nurodyta detalaus ir aiškaus taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) reglamentavimo nustatymas, sudarant teises prielaidas taikinamajam tarpininkavimui (mediacijai) ir skatinant jo plėtrą kaip civiliniame, taip ir baudžiamajame bei administraciniame procesuose, sudarant sąlygas, jog ginčai būtų sprendžiami kuo paprasčiau ir efektyviau, o tuo pačiu būtų mažinamas teismų darbo krūvis<sup>95</sup>. Šio darbo kontekste svarbiausia tai, kad minėtoje koncepcijoje akcentuojama ir taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) instituto įtvirtinimo administraciniame procese svarba, o pateiktuose siūlymuose nurodoma, jog siekiant skatinti administracinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) plėtrą, siūloma teisės aktuose įtvirtinti teisminį ir neteisminį taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) modelius. Pastebėtina, kad neteisminio taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) modelį siūloma numatyti sprendžiant ginčus tik administracinių ginčų komisijose, tokios galimybės nenumatant kitose, tarp kurių būtų Seimo kontrolierių įstaiga, institucijose.

Nors paminėtoji Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcija patvirtinta dar 2015 m., tačiau tenka pripažinti, kad šiuo metu jos nuostatos nėra įgyvendinamos operatyviai ir pilna apimtimi. Tai patvirtina vien tas faktas, jog teisminė mediacija administraciniuose teismuose buvo pradėta įgyvendinti tik nuo 2019 m. kovo 1 d., įsigaliojus Administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimams<sup>96</sup>, o neteisminės mediacijos administraciniame procese modelis iki šiol nėra įgyvendintas. Vis dėlto, pastaruoju metu esama apaiškų, leidžiančių manyti, jog taip reikalingas teisinis reguliavimas neteisminei mediacijai administracinėje justicijoje pagaliau bus įtvirtintas. Taip teigtina remiantis Lietuvos Respublikos Seime įregistruotais Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 pakeitimo įstatymo projektais<sup>97</sup>, kuriuose pateikiami siūlymai dėl neteisminės mediacijos sprendžiant administracinius ginčus reglamentavimo. Paminėtina, kad Lietuvos Respublikos Seimo nario S. Šedbaro pateiktame Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534

---

<sup>95</sup> Lietuvos Respublikos taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcija, 2015 m. rugsėjo 17 d. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas Nr. 1R-268“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b84a2a305d3b11e589fccd6fa118e11c>.

<sup>96</sup> 2018 m. gruodžio 20 d. priimtas ir 2019 m. kovo 1 d. įsigaliojęs 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>).

<sup>97</sup> Paminėtini keletas, autorės nuomone, reikšmingiausių pastaruoju metu įregistruotų Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 pakeitimo įstatymo projektų, kurių vienas įregistruotas 2018 m. kovo 13 d. (rengėjas Lietuvos Respublikos Seimo narys S. Šedbaras), o kitas registruotas 2018 m. gruodžio 6 d., kurį parengė Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Be to, šie minėtojo įstatymo pakeitimo projektai teikia skirtingus siūlymus dėl mediacijos administraciniame procese, o tai parodo, jog egzistuoja įvairių nuomonių bei siūlymų dėl galimo šios srities teisinio reguliavimo.

1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymo projekte<sup>98</sup> kaip reikšmingiausi šiam darbui nurodytini siūlymai dėl susitarimo dėl viešojo administravimo veiksmų atlikimo ar reikalavimo atsisakymo, numatant, jog neteisminės mediacijos dėl administracinio ginčo metu šalys gali susitarti ir sudaryti susitarimą dėl viešojo administravimo subjekto kompetencijai priskiriamų veiksmų, kurie reikalingi ginčui užbaigti, atlikimo, t. y. priimti, panaikinti, pakeisti individualius administracinius aktus ar atlikti kitus viešojo administravimo veiksmus. Pabrėžtina, kad minėtojo įstatymo pakeitimo įstatymo projekte taip pat siūloma įtvirtinti, kad ginčo šalys, neteisminės mediacijos administraciniame ginče metu, gali atsisakyti savo reikalavimų ar jų dalies ir toks atsisakymas turėtų būti įforminamas rašytiniu ginčo šalių susitarimu. Toks susitarimas nebūtų šalims privalomas. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamajame rašte projekto rengėjai nurodo, jog: „1) administracinių ginčų neteisminė mediacija būtų galima tik atvejais, kai ginčo šalimi esantis viešojo administravimo subjektas yra kompetentingas atlikti kitos šalies prašomus veiksmus viešojo administravimo srityje (priimti, pakeisti ar panaikinti individualų administracinį aktą, atlikti kitus veiksmus) ir šių veiksmų atlikimas neprieštarautų imperatyvioms teisės aktų normoms; 2) neteisminės administracinių ginčų mediacijos metu ginčo šalims susitarus būtų sudaromas rašytinis susitarimas. Šiame susitarime gali būti sutarta, jog (1) viešojo administravimo subjektas per nustatytą terminą atliks atitinkamus viešojo administravimo veiksmus, reikalingus ginčui užbaigti, (2) arba ginčo šalis (šalys) nurodo, jog atsisako savo reikalavimų (jų dalies), [...] 3) siūloma numatyti, kad minėtas susitarimas nėra šalims privalomas. Tai ypač aktualu atvejais, kai paaiškėja, jog šalimi esantis viešojo administravimo subjektas negali atlikti atitinkamų veiksmų dėl galiojančio teisinio reguliavimo, paaiškėjusių naujų aplinkybių ar kitų priežasčių<sup>99</sup>. [...]“ Be to, įstatymo projekte įtvirtinta nuostata, kad ginčo šalys dėl mediacijos gali susitarti tiek kilus ginčui, tiek iš anksto, kai ginčo dar nėra<sup>100</sup>. Pažymėtina, kad ši nuostata

---

<sup>98</sup> Projektas „Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymas“, E-Seimas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/0f8190e026ac11e88d2dc91c9285185a?positionInSearchResults=9&searchModeIUUID=0adaa70b-ba3f-4673-be95-5ca3fb89a744>, žiūrėta 2019 m. vasario 28 d.

<sup>99</sup> „Dėl Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 24, 37, 40, 44, 56, 59, 67 ir 71 straipsnių pakeitimo ir papildymo 51-1 straipsniu įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo Nr. VIII-1591 2, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 18, 23 straipsnių ir šeštojo skirsnio pakeitimo ir įstatymo papildymo 27-1 straipsniu įstatymo Nr. XIII-730 1 ir 11 straipsnių pakeitimo įstatymo projektų“ aiškinamasis raštas, E-Seimas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/35f3df6026ae11e88d2dc91c9285185a?jfwid=7lxt7rwzff>, žiūrėta 2019 m. vasario 28 d.

<sup>100</sup> Projektas „Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymas“, E-Seimas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/0f8190e026ac11e88d2dc91c9285185a?positionInSearchResults=9&searchModeIUUID=0adaa70b-ba3f-4673-be95-5ca3fb89a744>, žiūrėta 2019 m. vasario 28 d.

įtvirtinta ir nuo 2019 m. sausio 1 d. galiojančioje Mediacijos įstatymo redakcijoje<sup>101</sup>, tačiau dabartinėje Mediacijos įstatymo redakcijoje tai taikoma tik civiliniams ginčams, o siūlomame įstatymo projekte ši nuostata galėtų ir administracinių ginčų atveju, kas, autorės nuomone, yra ypač svarbu. Atkreiptinas dėmesys, kad šiame įstatymo pakeitimo įstatymo projekte nėra išskirta kokios viešojo administravimo institucijos galėtų vykdyti neteisminę mediaciją administraciniuose ginčiuose.

Tuo metu analizuojant Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 pakeitimo įstatymo projektą, parengtą Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės, atkreiptinas dėmesys, kad aptariant neteisminės mediacijos reguliavimo nustatymą, siūloma vienintelė neteisminės mediacijos sprendžiant administracinius ginčus galimybė - kreiptis dėl neteisminės mediacijos į Lietuvos administracinių ginčų komisiją ir jos teritorinius padalinius<sup>102</sup>. Taigi, remiantis minėtuoju įstatymo pakeitimo įstatymo projektu, neteisminę mediaciją dėl administracinių ginčų galėtų vykdyti tik Lietuvos administracinių ginčų komisijos nariai ar kitas į mediatorių sąrašą įrašytas mediatorius. Akcentuotina tai, kad, kaip jau buvo minėta pirmiau, mokslinėje literatūroje pateikiama nuomonė, jog mediacija administracinėje teisėje gali būti suprantama ir kaip administracinių ginčų kilimo prevencijos būdas. Tačiau aptariamame įstatymo pakeitimo projekte yra aiškiai išskiriama, jog tik civilinio ginčo šalys gali susitarti dėl mediacijos taikymo tiek kilus ginčui, tiek iš anksto, kai dar jo nėra. Galimai kilsiančių administracinių ginčų atveju mediacijos galimybė yra eliminuojama. Tokia teisinio reguliavimo perspektyva, šio darbo autorės nuomone, yra visiškai netinkama, be pagrindo apribojanti galimybes platesniame teisinių santykių kontekste taikyti mediaciją ir užkertanti kelią efektyvesniam viešojo administravimo sektoriuje kylančių ginčų išsprendimui.

Pirmiau paminėtos Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 pakeitimo įstatymo projektų nuostatos svarbios tuo, kad jų pagrindu išryškėja mediacijos administraciniame procese teisinio reguliavimo kryptys, o tai reikšminga teikiant pasiūlymus dėl esamo Seimo kontrolierių veiklos teisinio

---

<sup>101</sup>Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/46bbc7c066fd11e7b85cfdc787069b42/asr>) 12 straipsnio 1 dalis.

<sup>102</sup> Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 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 79<sup>1</sup>, 79<sup>2</sup> straipsniais įstatymo, Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektų aiškinamajame rašte (E-Seimas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/af1e4f02f92711e895b0d54d3db20123?jfwid=7lxt7s97o>), žiūrėta 2019 m. vasario 28 d.) nurodyta, jog „[...] Manytina, jog būtent ginčų komisijoje yra tikslinga ir efektyvu įvesti neteisminės mediacijos modelį, nes ši komisija yra vienintelė bendroji ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucija, t. y. jos kompetencija apima didžiąją dalį administracinių ginčų (o ne kokią nors vieną siaurą administracinių ginčų sritį) ir tai sudaro didesnes prielaidas mediacijai taikyti bei plėstis. [...]“

reguliavimo pakeitimo, siekiant, kad ateityje minėtųjų pareigūnų veikloje būtų galima taikyti mediaciją, kas ir bus aptarta kitame šio darbo skyriuje.

Reziumuojant reikia pažymėti, jog mediacijos administracinėje justicijoje specifikos analizė leidžia teigti, jog mediacijos administraciame procese atveju labai svarbi mediacijos ir administracinio proceso teisės pamatinių principų sąveika, nes tuomet mediacijos principai yra labiau įtakojami bei įgyja tam tikrą specifiškumą. Todėl tokie mediacijos principai kaip konfidencialumas, savanoriškumas ar šalių lygiateisiškumas nors ir išlaikomi, tačiau gali būti taikomi ne pilna apimtimi. Jau vien dėl to mediacijos administracinėje justicijoje teisinis reguliavimas taip pat susiduria su iššūkiais tinkamai apibrėžti reguliuojamus santykius ir galimą jų apimtį. Manytina, kad šios priežastys iš dalies lemia tai, kad neteisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose teisinis reguliavimas Lietuvoje vis dar nėra nustatytas. Be to, nors mediacija administracinėje teisėje gali būti suprantama ne tik kaip kilusių ginčų, bet ir kaip administracinių ginčų kilimo prevencijos būdas, tačiau Lietuvos Respublikos Seime įregistruotuose įstatymų, susijusių su neteisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose teisiniu reglamentavimu, projektuose numatoma galimybė neteisminę mediaciją taikyti tik jau kilus administraciniam ginčui tarp privataus ir viešojo administravimo subjekto. Nesiūlant įtvirtinti mediacijos taikymo galimybių tais atvejais, kai administracinis ginčas dar nėra kilęs, tačiau yra požymių apie jo potencialų kilimą, šio darbo autorės nuomone, nepagrįstai susiaurinamos mediacijos administracinėje justicijoje taikymo ribos ir apribojamos galimybės neteisminę mediaciją taikyti kituose viešojo administravimo subjektuose ar Seimo kontrolierių institucijoje. Manytina, kad būtent tai leistų maksimaliai pasinaudoti mediacijos teikiamais privalumais teisinių santykių suregulavimo procese.

## **2. MEDIACIJOS TAIKYMO OMBUDSMENŲ VEIKLOJE PRIELAIDOS IR PRAKTINIAI ASPEKTAI**

Šio baigiamojo darbo skyriuje analizuojami esminiai Seimo kontrolierių veiklos dabartinio teisinio reguliavimo pagrindai ir šių pareigūnų vykdomos veiklos praktiniai aspektai, siekiant įvertinti egzistuojančias teises mediacijos taikymo prielaidas bei nurodant išvelgiamas kliūtis mediacijos taikymui.

### **2.1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veiklos teisiniame reguliavime įtvirtinto tarpininkavimo taikymo niuansai**

Savo veikloje ombudsmenai gali įtakoti įvairius socialinius reiškinius: netinkamą administravimą, gerą viešąjį administravimą, skundus dėl žmogaus teisių pažeidimų ar dėl tinkamo teisės aktų vykdymo apskritai. Toks ombudsmenų veiklos lankstumas leidžia jiems prisitaikyti ir susikurti savo veiklos taisykles bei standartus, kad jie galėtų tinkamai veikti. Nepaisant to, bendra ombudsmenų veiklos koncepcija (teisė, geras viešasis administravimas, žmogaus teisės ir kt.) priklauso nuo nacionalinio įstatymų leidėjo, kuris priima lemiamą sprendimą apibrėžiant ombudsmenų veiklos užduotis, kompetenciją ir galias. Asmuo negali privesti ombudsmenų tirti jo skundą, tačiau jei patys ombudsmenai nusprendžia pradėti tyrimą, jie yra laisvi pasirinkti, kokius metodus naudos savo veikloje. Pabrėžtina, kad nėra jokių specialių procedūrų, kurios turėtų būti įgyvendinamos žingsnis po žingsnio ombudsmenams atliekant savo tyrimus. Ombudsmenai patys, remdamiesi konkrečiomis tam tikro atvejo aplinkybėmis, gali pakeisti ir kiekvienam atvejui pritaikyti savo veiklos metodus<sup>103</sup>. Tai patvirtina, kad ombudsmenų veikla tiriant pareiškėjų skundus, priešingai nei teisminis procesas, nėra taip labai formalizuota ir įpareigojanti. Manytina, kad tai viena iš priežasčių, kodėl asmenys yra suinteresuoti kreiptis į ombudsmeno instituciją dėl jiems aktualių klausimų išsprendimo. Lankstumas ir minimalus formalumas ombudsmenų atliekamų tyrimų metu yra siejami su dar vienu ombudsmenų veiklos privalumu, t. y. su galimybėmis savo veikloje naudoti įvairias (tiek formalias, tiek neformalias) technikas tyrimo metu. Tai gali būti formalus klausymas, o taip pat taikinimo ar mediacijos taikymas<sup>104</sup>.

Taigi, iš to kas nurodyta pirmiau, galima daryti išvadą, kad, nors ombudsmenų veiklos atliekant tyrimus pagal pareiškėjų skundus teisiniai pagrindai ir forma kiekvienoje valstybėje yra nustatyti remiantis tos šalies įstatymų leidėjo prerogatyva, dėl savo minimalaus formalumo ir

---

<sup>103</sup> Remac, *supra note 37*: 575-576.

<sup>104</sup> *Ibid.*

lankstumo ombudsmenų atliekama skundų tyrimo procedūra laikytina universalia, kurios metu ombudsmenas gali taikyti tas technikas, kurios tyrimo metu jam atrodo reikalingiausios ir tinkamiausios. Tai taip pat patvirtina, kad prielaida dėl ombudsmenų veikloje tokių alternatyvaus ginčų sprendimo procedūrų kaip taikinimas ar mediacija taikymo yra reali ir šios procedūros, jų technikos galėtų būti sudedamąja ombudsmenų praktikos dalimi. Todėl siekiant įvertinti, ar Lietuvoje Seimo kontrolierių veiklos teisinis reguliavimas, numatantis Seimo kontrolieriams galimybę vykdyti tarpininkavimą tarp privataus asmens (pareiškėjo) ir viešojo administravimo subjekto, turi būti suprantamas kaip įstatymo leidėjo, nors ir netiesiogiai, nustatyta galimybė ombudsmenų veikloje taikyti mediaciją, ar vis tik Seimo kontrolierių veiklos teisinis reguliavimas yra nepakankamas, kad mediacija Seimo kontrolierių veikloje būtų taikoma. Tai išsiaiškinti ir bus siekiama šiame darbo skyriuje.

### **2.1.1. Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) ir sutaukinimo požymiai Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veikloje**

Klasikiniu požiūriu ombudsmenas yra laikomas tarpininku tarp žmogaus ir valstybės tarnautojo, padedančiu ieškoti abiem šalims priimtino sprendimo administravimo klausimu<sup>105</sup>. Pažymėtina, kad Seimo kontrolieriai savo veiklos tikslų - ginti visas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir Lietuvos Respublikos ratifikuotuose tarptautiniuose žmogaus teisių dokumentuose įtvirtintas žmogaus teises bei laisves nuo konkrečių Seimo kontrolierių įstatyme nurodytų asmenų<sup>106</sup>, gali siekti ne tik per pareiškėjų skundų nagrinėjimo procedūrą, bet ir kitais Seimo kontrolierių įstatyme numatytais būdais. Kaip to pavyzdį galima pateikti Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 21 punkte įtvirtintą nuostatą, kuria remiantis numatyta, jog „Seimo kontrolierius, vykdydamas savo pareigas, turi teisę: [...] netirdamas Seimo kontrolieriaus kompetencijai nepriskirto skundo iš esmės, gali teikti siūlymus ar pastabas atitinkamoms institucijoms ir įstaigoms dėl viešojo administravimo gerinimo, kad nebūtų pažeidinėjamos žmogaus teisės ir laisvės.“<sup>107</sup> Remiantis tuo, teigtina, kad savo veiklos tikslams pasiekti, Seimo kontrolieriai gali imtis įvairių priemonių, galinčių užtikrinti tinkamą asmens teisių ir laisvių įgyvendinimą. Viena tokių priemonių yra Seimo kontrolierių tarpininkavimas tarp pareiškėjo ir viešojo administravimo subjekto.

Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnyje, kuriame nurodomi Seimo kontrolierių priimami sprendimai, o konkrečiai 3 dalyje, yra įtvirtinta, jog „[...] Skundo tyrimas nutraukiamas,

<sup>105</sup> Urmonas, *supra note* 16: 88.

<sup>106</sup> Normantas, *supra note* 22: 282.

<sup>107</sup> „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr>.

jei tyrimo metu išnyksta skundžiamos aplinkybės arba, tarpininkaujant Seimo kontrolieriui, skunde keliamos problemos išsprendžiamos gera valia, taip pat kitais šio įstatymo nustatytais atvejais.<sup>108</sup> Ši Seimo kontrolierių įstatymo nuostata yra kertinė, leidžianti teigti, kad mediacijos taikymo Seimo kontrolierių veikloje prielaidos egzistuoja. Tačiau tuo pačiu paminėtoji nuostata yra pernelyg abstrakti ir kelianti abejones dėl jos tikrosios paskirties ir įgyvendinimo atvejų. Todėl būtina išanalizuoti taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) ir taikinimo (sutaikinimo) sąvokas tam, kad būtų galima išaiškinti Seimo kontrolierių vykdomo tarpininkavimo esmę.

Nors šiame darbe jau buvo paminėta keletas mediacijos ir taikinimo procedūrų skirtumų, tačiau svarbu išsamiau išanalizuoti pagrindus, kuriais remiantis šie du atskirti alternatyvaus ginčų sprendimo būdai yra atribojami.

Kaip jau buvo minėta, egzistuoja daugybė skirtingų mediacijos sąvokų, tačiau vis tik taikinamąjį tarpininkavimą (mediaciją) galime įvardinti struktūriniu procesu, neatsižvelgiant į tai, kaip jis pavadintas ar nurodytas, kai dvi ar daugiau ginčo šalių savanoriškai stengiasi pačios (tik padedant mediatoriui) susitarti dėl jų ginčo išsprendimo. Šis procesas gali būti inicijuotas pačių šalių arba pasiūlytas ar nurodytas pradėti teismo, o taip pat tais atvejais, kai tai numatyta pagal valstybės narės teisę<sup>109</sup>. Paminint svarbiausius taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) procedūros bruožus, pažymėtina, kad mediacija yra struktūruota, su tam tikrais etapais, procedūra, kurios metu tarpininkas (mediatorius) padeda šalims sprendžiant jų ginčą. Mediatorius ir ginčo šalys laikosi tam tikrų specifinių susitarimų, kurie iš kiekvieno reikalauja jo įsitraukimo į procesą ir bendro darbo kartu. Be to, mediacijos metu šalys dialogo būdu gali laisvai išreikšti savo interesus ir poreikius esant mažesniai priešiškumui vienas kitam nei tai būna teisme. Pagrindinis mediacijos tikslas yra padėti žmonėms skirti daugiau laiko ir dėmesio, kad būtų atrastas savanoriškas, praktiškas ir patvarus susitarimas. Ginčo šalys gali pačios valdyti procesą, nes jos pačios turi teisę nustatyti tarpusavio susitarimo aspektus. Mediacijos proceso metu šalys taip pat išsaugo teisę bet kada nutraukti procesą ir perduoti ginčą spręsti teismui arba galbūt arbitražui<sup>110</sup>.

Tuo metu taikinimas laikytinas nepriklausomu ginčų sprendimų metodu, kurio metu šalys išsprendžia konfliktą bendru sutarimu su trečiojo asmens pagalba pirmiausia remdamiesi bendrų interesų išsiaiškinimu ir teisingu jų paskirstymu tarp ginčo šalių. Taikinimas pirmiausia siejamas su ginčo šalių galimybėmis tarpusavyje komunikuoti ir nuspręsti dėl bendro sprendimo konfliktui

---

<sup>108</sup> „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr,22> straipsni 3 dalis.

<sup>109</sup> Europos parlamento ir tarybos 2008 m. gegužės 29 d. direktyva 2008/52/EB dėl tam tikrų mediacijos civilinėse ir komercinėse bylose aspektų, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0052&from=LV>.

<sup>110</sup> Alessandra Sgubini, Mara Prieditis, Andrea Marighetto, „Arbitration, Mediation and Conciliation: differences and similarities from an International and Italian business perspective.“ Žiūrėta 2019 m. sausio 21 d. <https://www.mediate.com/articles/sgubiniA2.cfm>.

išspręsti. Dažniausiai taikinimo proceso metu ginčo šalims jų konfliktą spręsti padeda tam tikrų sričių specialistai, konsultantai ar teisininkai, kurie dažniausiai ir nustato taikinimo proceso taisykles ir, kas svarbiausia, vaidina reikšmingą vaidmenį, kad būtų pasiektas taikinimo proceso tikslas, o būtent – tarpusavio santykių tarp šalių atstatymas<sup>111</sup>.

Kaip jau buvo minėta, kai kurių autorių įsitikinimu, mediacija ir taikinimas turėtų būti vartojami kaip sinonimai arba taikinimas tiesiog laikytinas tik viena iš mediacijos formų<sup>112</sup>, tačiau dauguma mokslininkų tai neigia, teigdami, kad šie procesai negali būti laikomi identiškais<sup>113</sup>, nes abu šie būdai yra taikomi kaip alternatyvos<sup>114</sup>. Nepaisant skirtingų mokslinėje literatūroje pateikiamų nuomonių, šio darbo autorė sutinka su tų mokslininkų požiūriu, jog mediacija ir taikinimas yra visiškai atskiri alternatyvaus ginčų sprendimo būdai, nes juos skiriantys požymiai yra labai akivaizdūs.

Lyginant mediaciją ir taikinimą, atkreiptinas dėmesys, jog taikinimo procese trečiasis asmuo (taikintojas) santykinai tiesiogiai įtakoja šalių priimamą ginčo sprendimą ir netgi teikia šalims tam tikrus pasiūlymus dėl sudaromo susitarimo. Taikinimo procese taikintojas dažniausiai būna autoritetingas asmuo, kuris yra atsakingas už ginčo šalims geriausio sprendimo dėl jų ginčo suradimą. Būtent taikintojas, o ne ginčo šalys, dažniausiai sukuria ir pasiūlo susitarimo sąlygas. Ginčo šalys kreipiasi į taikintoją siekdamos gauti rekomendacijas, kurių pagrindu šalys pačios priima sprendimą pagal taikintojo pasiūlytas sąlygas. Šiuo atžvilgiu, taikintojo vaidmuo skiriasi nuo mediatoriaus vaidmens. Pažymėtina, kad mediatorius visada išlaiko savo neutralumą ir nešališkumą. Mediatorius proceso metu nesikoncentruoja į kurios nors šalies kaltės nustatymą ir neprisiima atsakomybės surasti tinkamą ginčo sprendimo variantą. Vietoj to, mediatorius dirba kartu su ginčo šalimis, kad rasti geriausią sprendimą, tenkinantį šalių interesus. Mediatoriaus prioritetu yra palengvinti ginčo šalių tarpusavio diskusijas ir jų pačių interesų išgryninimą bei vesti juos link jų pačių priimamo sprendimo. Mediacijos proceso metu šalys yra aktyvios, jos identifikuoja savo interesus, siūlo galimus sprendimus ir priima sprendimus dėl kitos šalies pateiktų pasiūlymų. Ginčo šalys kreipiasi į mediatorių ieškodamos pagalbos jiems patiems surasti geriausią jų ginčo sprendimą. Mediacijos procese mediatorius vykdo procesą laikydamasis tam tikrų proceso stadijų, o taikinimo proceso metu, priešingai nei mediacijoje, taikintojas gali

---

<sup>111</sup> Elena Roxana Topor, Ana-Maria Bejan, „Alternative methods to resolve civil and commercial disputes”, *Journal of academic research in economics* 9 (1), (2017): 111.

<sup>112</sup> Zeno Sustac, Ignat Claudiu, *Alternative Ways of Resolving Disputes*, (Universitata Publishing House, 2008), 16.

<sup>113</sup> Alessandra Sgubini, Mara Prieditis, Andrea Marighetto, „Arbitration, Mediation and Conciliation: differences and similarities from an International and Italian business perspective.” Žiūrėta 2019 m. sausio 21 d. <https://www.mediate.com/articles/sgubiniA2.cfm>.

Gatis Litvins, „Alternative methods of judicial protection and dispute resolution in administrative law”. *European Scientific Journal (ESJ)* 1 (2013): 378. <https://ejournal.org/index.php/esj/article/view/1269/1278>.

<sup>114</sup> Daiva Petrylaitė, „Tarpininkavimas sprendžiant kolektyvinius darbo ginčus“, *Jurisprudencija* 40, 32 (2003): 38.



nesilaikyti struktūrizuoto proceso, o vietoj to taikinio procedūrą vesti kaip klasikines derybas. Be to, taikinimo procedūra dažnai naudojama prevenciškai, t. y. dėl galimai kilsiančio ginčo ar nesusipratimo atvejo. Tokiu būdu taikintojas sustabdo realaus konflikto kilimą<sup>115</sup>. Visi šie paminėti mediacijos ir taikinimo procesų skirtumai leidžia teigti, kad mediacijos ir taikinimo pasirinkimą praktikoje lemia kiekvienu atveju skirtingi konfliktų pagrindai ir konkrečios aplinkybės.

Atsižvelgiant į išdėstytus taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) ir taikinimo skirtumus, akivaizdu, jog šie procesai yra atskiri ir jie negali būti tapatinami. Todėl vertinant Seimo kontrolierių savo veikloje taikomą tarpininkavimą, jį sunku priskirti išskirtinai kuriam nors vienam iš paminėtų procesų.

Pažymėtina, kad Seimo kontrolierių įstatymo nuostata, numatanti, kad Seimo kontrolierius nutraukia tyrimą, jei tyrimo metu išnyksta skundžiamos aplinkybės arba, tarpininkaujant Seimo kontrolieriui, skunde keliamos problemos išsprendžiamos gera valia, buvo įtvirtinta Lietuvos Respublikos Seimui 2004 m. lapkričio 4 d. priėmus Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymą Nr. IX-2544<sup>116</sup>. Būtent šioje Seimo kontrolierių įstatymo redakcijoje atsiradusi nuostata dėl numatyto Seimo kontrolierių veikloje tarpininkavimo sąlygojo tai, jog Seimo kontrolieriai ėmė naudotis galimybe inicijuoti taikų pareiškėjų kreipimusi dėl jiems aktualių klausimų išsprendimą. Tai, kad, įstatymų leidėjas siekė, jog Seimo kontrolierių veikloje tarpininkavimas turėtų būti vykdomas aktyviau, tapo akivaizdu, kai Lietuvos Respublikos Seimas 2007 metais paragino Seimo kontrolierių įstaigą veiksmingiau naudotis Seimo kontrolieriams suteikta teise tarpininkauti dėl pareiškėjų skunduose iškeltų problemų<sup>117</sup>. Tačiau nepaisant Seimo kontrolierių įstatyme įtvirtintos nuostatos dėl galimybių Seimo kontrolieriams tarpininkauti tarp pareiškėjo ir viešojo administravimo institucijos, tenka pripažinti, kad toks teisinis šio klausimo reguliavimas yra nepakankamas, nes yra pernelyg abstraktus. Tai teigtina remiantis tiek mokslinėje literatūroje, tiek praktikoje esamomis diskusijomis dėl Seimo kontrolierių taikomo tarpininkavimo, nes išliekant neišskumams dėl tokio tarpininkavimo taikymo atvejų ar galimo jo priskyrimo/nepiskyrimo mediacijos procedūrai Seimo kontrolierių tarpininkavimas, manytina, nepagrįstai taikomas tik siauroje srityje, tokiu būdu užkertant kelią išspręsti didesnę dalį tarp privačių asmenų ir viešojo sektoriaus kylančių konfliktų taikiu būdu.

---

<sup>115</sup> Alessandra Sgubini, Mara Prieditis, Andrea Marighetto, „Arbitration, Mediation and Conciliation: differences and similarities from an International and Italian business perspective.” Žiūrėta 2019 m. sausio 21 d. <https://www.mediate.com/articles/sgubiniA2.cfm>.

<sup>116</sup> „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.BA9CB8435543>, žiūrėta 2019 m. kovo 1 d.

<sup>117</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. V-1132, „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos 2006 metų veiklos ataskaitos“, Valstybės žinios, 2007, Nr. 58-2227.

Paminėtina, kad A. Banys, analizuodamas tarpininkavimo Seimo kontrolierių veikloje taikymą ir įvardindamas jį kaip bene ryškiausią neteisminės mediacijos taikymo sprendžiant administracinius ginčus pavyzdį, taip pat nurodė, jog Seimo kontrolierių tarpininkavimas yra menkai reglamentuotas<sup>118</sup>. Nepakankamo šio klausimo teisinio reglamentavimo aspektas ypač išryškėja tada, kai siekiama pagrįsti Seimo kontrolierių tarpininkavimo ir mediacijos tapatumą. Nesant apibrėžtų tokio minėtųjų pareigūnų tarpininkavimo sąvokos, taikymo srities, pagrindų ir atvejų, tai sąlygoja įvairias šio proceso interpretacijas.

Būtina pastebėti, kad, kaip jau minėta šiame darbe, Seimo kontrolierių veikloje taikomo tarpininkavimo tema mokslinėje literatūroje buvo aptarta tik keliuose moksliniuose darbuose<sup>119</sup> ir, tenka konstatuoti, kad abiem atvejais autorių nuomonės šiuo klausimu išsiskyrė.

Remiantis A. Banio pastebėjimais ir išvadamis dėl Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 3 dalies nuostatos taikymo, ombudsmenų vykdomas tarpininkavimas laikytinas pakankamai efektyviu viešojo administravimo srityje tarp pareiškėjų ir viešojo administravimo subjektų kylančių problemų (ginčų) sprendimo būdu. Pastebėta, kad ombudsmenai nepriima šalims įpareigojančio sprendimo, kaip tai daroma kiekviename tarpininkavimo procese, o jų teikiami siūlymai dėl problemos išsprendimo yra tik rekomendacinio pobūdžio. A. Banio nuomone, „[...] tarpininkavimas (mediacija) yra ne tik svarbi Seimo kontrolierių veiklos dalis, bet ir tai, jog Seimo kontrolierių vykdomas tarpininkavimas yra pakankamai operatyvus bei efektyvi visuomenės ir viešojo administravimo subjektų socialinės ir teisinės taikos išsaugojimo (atkūrimo) priemonė.“<sup>120</sup>

Tuo metu R. Šimkus mediacijos taikymo/netaikymo atvejus Seimo kontrolierių veikloje analizavo siekdamas nustatyti mediacijos taikymo viešojo administravimo institucijose galimybes ir, priešingai nei A. Banys, padarė išvadą, jog Seimo kontrolierių veikla, kai dėl pareiškėjų skundų yra taikomas tarpininkavimas, nėra susijusi su taikinamojo tarpininkavimo procedūra (mediacija)<sup>121</sup>. Siekiant patvirtinti ar paneigti tiek A. Banio, tiek R. Šimkaus nuomones būtina paanalizuoti tam tikrus minėtųjų autorių nurodytus teiginius (išvadas).

Kaip vieną pagrindinių argumentų, pagrindžiančių teoriją, jog Seimo kontrolierių taikomas tarpininkavimas laikytinas mediacija, A. Banys nurodė ombudsmenų priimamų sprendimų šalims neįpareigojantį pobūdį. Įvertinus tai, galima sutikti, kad šis faktorius tikrai būdingas mediacijai ir todėl šį Seimo kontrolierių vykdomo tarpininkavimo požymį galima sutapatinti su mediacijai būdingu bruožu. Tačiau tuo pačiu pastebėtina, kad neįpareigojančio

---

<sup>118</sup> Banys, *supra note* 80: 1131.

<sup>119</sup> *Ibid.*, 1117-1139 ir Šimkus, *supra note* 93.

<sup>120</sup> Banys, *op.cit.*

<sup>121</sup> Šimkus, *op.cit.*, 52.

pobūdžio siūlymai gali būti teikiami ir kituose alternatyvaus ginčų sprendimo būduose. Kaip to pavyzdys galėtų būti taikinimo procedūra.

R. Šimkus, siekdamas patvirtinti savo pateiktą išvadą dėl Seimo kontrolierių vykdomo tarpininkavimo nepriskyrimo mediacijai pagrįstumą, iš esmės akcentavo tai, jog mediacijos užuomazgų Seimo kontrolierių veikloje nebūvimą patvirtina Seimo kontrolierių įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtinti veiklos tikslai<sup>122</sup> ir 4 straipsnyje nurodyti Seimo kontrolierių veiklos principai<sup>123</sup>. Atsižvelgiant į tai, pastebėtina, kad nurodyti pagrindai, šio darbo autorės nuomone, parinkti selektyviai, neturintys sąsajų su mediacija. Be to, pateikta nuomonė, jog Seimo kontrolierių veiklos tikslas - ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms - jokiais aspektais negali būti siejamas su mediacija, o Seimo kontrolierių veiklos principai nepatvirtina esant mediacijos administraciniame procese užuomazgų. Tačiau autorės įsitikinimu, tokios išvados neturi jokio pagrindo, nes be Seimo kontrolierių paskirties, veiklos tikslų ir principų, kurie išsamiau bus aptarti kitame šio darbo skyriuje, mediacijos taikymo galimybes patvirtina jau vien minėtoji Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 3 dalies nuostata dėl ombudsmenų vykdomo tarpininkavimo.

Kaip minėta, Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta nuostata numato, kad Seimo kontrolieriaus pradėtas skundo tyrimas nutraukiamas, jei tyrimo metu išnyksta skundžiamos aplinkybės arba, tarpininkaujant Seimo kontrolieriui, skunde keliamos problemos išsprendžiamos gera valia. Remdamiesi šia nuostata ir siekdami kuo didesnio pareiškėjams kilusių problemų su viešojo administravimo subjektais išsprendimo, Seimo kontrolieriai tarpininkavimą savo veikloje taiko ypač dažnai.<sup>124</sup> Pirmiausia dėl to, kad su laiku susiklosčiusi praktika parodė, jog tai labai efektyvi priemonė abiem kilusio konflikto šalims mažiausiomis laiko ir finansinėmis sąnaudomis spręsti atsiradusią problemą. Tačiau pažymėtina, kad Seimo kontrolierių vykdomas tarpininkavimas yra dvejopo pobūdžio, t. y. vykdomas esant skirtingiems pagrindams, ir tai lemia keletas faktinių aspektų.

Pirmiausia pažymėtina tai, kad pareiškėjo gauto skundo pagrindu pradėta byla gali būti baigiama išnagrinėjus skundą iš esmės, skundą išnagrinėjus tarpininkaujant ir Seimo kontrolieriui

---

<sup>122</sup> Seimo kontrolierių įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr.>) 3 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad vienas iš Seimo kontrolierių veiklos tikslų yra 1) ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms;

<sup>123</sup> R. Šimkus išskyrė 3 Seimo kontrolierių veiklos principus: pagarbos žmogui ir valstybei, nešališkumo ir teisingumo bei proporcingumo.

<sup>124</sup> Remiantis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos – Nacionalinės žmogaus teisių institucijos – 2018 metų veiklos ataskaitos duomenimis ([http://lrski.lt/images/dokumentai/SK-ataskaita-2018\\_galutine.pdf](http://lrski.lt/images/dokumentai/SK-ataskaita-2018_galutine.pdf)), žiūrėta 2019 m. kovo 19 d., Seimo kontrolieriai iš 1755 per ataskaitinius metus gautų skundų tarpininkaudami tarp visuomenės ir valdžios institucijų išnagrinėjo 716 skundus. Daugeliu atvejų po Seimo kontrolierių tarpininkavimo valdžios institucijos išsprendė skunduose įvardytas problemas.

atsisakius nagrinėti asmens skundą. Tais atvejais, kai yra atsisakymo nagrinėti pareiškėjo skundą pagrindai, numatyti Seimo kontrolierių įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 6 punkte, o tam tikrais atvejais ir 17 straipsnio 1 dalies 3 punkte<sup>125</sup>, Seimo kontrolierius siekia tarpininkauti tarp skundą jam pateikusio asmens ir viešojo administravimo institucijos. Seimo kontrolierių tarpininkavimas galimas ir vykdomas būtent tokiais atvejais, kai Seimo kontrolieriai tam tikru momentu negali vertinti pareiškėjo skundo aplinkybių nesant klausimą spręsti atsakingos institucijos priimto sprendimo dėl pareiškėjo problemos, t. y. kai pareiškėjo atvejo dar nenagrinėjo tą klausimą spręsti įgaliotas viešojo administravimo subjektas arba pati pareiškėjo skundžiama institucija, arba pareiškėjo nurodyto klausimo išsprendimas nepriklauso Seimo kontrolierių kompetencijai. Tai reiškia, kad Seimo kontrolieriai negalėdami pradėti tyrimo pareiškėjo skundo pagrindu, tačiau siekdami maksimaliai padėti į juos besikreipusiam asmeniui, ne tik perduoda klausimą nagrinėti įgaliotai institucijai, bet, vadovaudamiesi Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 21 punktu, ir tarpininkauja dėl esamos problemos išsprendimo.

Pažymėtina, kad R. Šimkus, analizuodamas Seimo kontrolierių vykdomo tarpininkavimo pagrindus, tokį Seimo kontrolierių tarpininkavimą įvardino kaip skundo persiuntimą kitai institucijai ar įstaigai, kurioje tikslinga nagrinėti skundą. R. Šimkaus teigimu, Seimo kontrolierių tarpininkavimo veikla apsiriboja rekomendacijų išsiuntimu, tačiau tarp dviejų šalių, tarpininkaujant trečiajam asmeniui, jokių derybų nevyksta, todėl Seimo kontrolieriui atliekant savo funkcijas šalims nėra sudaromos galimybės derybų būdu siekti jų abiejų interesus tenkinančio sprendimo. Tuo remiantis buvo pateikta išvada, jog Seimo kontrolierių vykdomas tarpininkavimas niekaip nesusijęs su taikinamojo tarpininkavimo procedūra - mediacija<sup>126</sup>.

Vertinant šią nuomonę mediacijos taikymo Seimo kontrolierių veikloje aspektu, reikia sutikti su tuo, kad nurodytas Seimo kontrolierių tarpininkavimas negali būti laikomas mediacijos taikymu ir tai grindžiama remiantis keletu aspektų. Vienas jų yra tai, kad tais atvejais, kai skunde nurodytų aplinkybių tyrimas nepriklauso Seimo kontrolieriaus kompetencijai (Seimo kontrolierių įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 3 punktas), Seimo kontrolierius perduoda gautą pareiškėjo skundą nagrinėti kompetentingai institucijai, kuri dažnais atvejais net nėra pareiškėjo problemos atsiradimą įtakojusi institucija, t. y. negalėtų būti laikoma viena iš mediacijos šalių. Kitas aspektas susijęs su tuo, jog Seimo kontrolierius, atsisakydamas nagrinėti skundą Seimo kontrolierių įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 6 punkto pagrindu, teikia institucijai, kuriai perduodamas nagrinėti skundas, siūlymą (rekomendaciją) dėl pareiškėjo skundo išnagrinėjimo, akcentuodamas esmines

---

<sup>125</sup> Seimo kontrolierių įstatymo 17 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog Seimo kontrolierius ne vėliau kaip per 7 darbo dienas nuo skundo gavimo dienos priima sprendimą atsisakyti nagrinėti skundą, apie tai informuodamas pareiškėją, jeigu: skunde nurodytų aplinkybių tyrimas nepriklauso Seimo kontrolieriaus kompetencijai (3 punktas) arba padaro išvadą, kad skundą nagrinėti tikslinga kitoje institucijoje ar įstaigoje (6 punktas). (TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr.>)

<sup>126</sup> Šimkus, *supra note* 93: 50-52.

tą situaciją reguliuojančių teisės aktų nuostatas ir tokiu būdu nurodydamas galimus susidariusios situacijos sprendimo variantus. Taigi, šie paminėti faktoriai eliminuoja galimybę tokį Seimo kontrolierių tarpininkavimą įvardinti mediacijos procesu, tačiau atskleidžia esamus kito proceso požymius, o būtent – taikinimo. Šio darbo autorės nuomone, atsižvelgiant į šiame darbe aptartus skiriamuosius taikinimo procedūros bruožus, Seimo kontrolierių vykdoma tarpininkavimo veikla pasižymi tuo, kad procesas vykdomas autoritetingo ir teisės srityje kompetentingo asmens, t. y. Seimo kontrolieriaus, šalims yra nurodomos su kilusiu konfliktu susijusios teisės aktų nuostatos, yra teikiamas rekomendacinio pobūdžio siūlymas dėl galimo problemos išsprendimo. Visa tai leidžia teigti, kad Seimo kontrolierių vykdomam tarpininkavimui, kai jis vykdomas atsisakymo nagrinėti pareiškėjo skundą pagrindu, būdingi taikinimo procedūros, tačiau ne mediacijos požymiai.

Kiti Seimo kontrolierių taikomo tarpininkavimo atvejai yra susiję su Seimo kontrolierių jau pradėtais vykdyti tyrimais pagal gautus pareiškėjų skundus. Būtent tokiais atvejais, šio darbo autorės nuomone, atsiskleidžia galimybės Seimo kontrolierių veikloje taikyti mediaciją. Tai galima pagrįsti tuo, jog į tokį Seimo kontrolierių tarpininkavimo modelį jau yra įtraukiamos abi konflikto šalys, t. y. tiek skundą pateikęs pareiškėjas, tiek pareiškėjo skundžiama institucija. Be to, Seimo kontrolierius, pradėjęs pareiškėjo skundo tyrimą, išanalizuoja pirminius gautus duomenis apie kilusio konflikto esmę, išsiaiškina pareiškėjo turimus siekius ir kreipiasi į skundžiamą viešojo administravimo instituciją dėl jos pozicijos išsiaiškinimo, kartu nurodydamas ir siūlydamas pasinaudoti galimybe dėl taikaus esamos problemos išsprendimo. Pabrėžtina, kad tokio Seimo kontrolierių tarpininkavimo proceso metu nėra teikiamas siūlymas (rekomendacija) institucijai, viešojo administravimo subjektas dažnai kartu su pareiškėju patys suranda abiem šalims priimtina esamos problemos sprendimo būdą, o šalims problemą išsprendus gera valia, Seimo kontrolieriaus sprendimu pradėtas tyrimas nutraukiamas, nebeatliekant viešojo administravimo subjekto veiklos teisinio vertinimo<sup>127</sup>. Įvertinus tai, kas paminėta, galima daryti išvadą, jog Seimo kontrolierių vykdomas tarpininkavimas, kai yra pradėtas pareiškėjo skundo tyrimas, turi mediacijos procedūrai, ypač vertinamojo stiliaus mediacijai, būdingų bruožų ir juo yra siekiama to paties kaip ir mediacijos procese tikslo – šalių taikaus ginčo išsprendimo pačių šalių priimto sprendimo pagrindu. Pastebėtina, kad vertinamojo stiliaus mediacijos požymiai šiuo

---

<sup>127</sup> Paminėtina, kad, remiantis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos – Nacionalinės žmogaus teisių institucijos – 2018 metų veiklos ataskaitos duomenimis ([http://lrski.lt/images/dokumentai/SK-ataskaita-2018\\_galutine.pdf](http://lrski.lt/images/dokumentai/SK-ataskaita-2018_galutine.pdf), žiūrėta 2019 m. kovo 19 d. ), vadovaudamiesi Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsniu, Seimo kontrolieriai 46 proc. visų skundų pripažino pagrįstais, 32 proc. skundų – atmetė, o 22 proc. skundų tyrimą nutraukė. Prie skundo tyrimų nutraukiamo atvejų priskiriami ir tie atvejai, kai tarpininkaujant Seimo kontrolieriui skunde keliamos problemos išsprendžiamos gera valia.

atveju išryškėja dėl procesą vykdančio tarpininko – Seimo kontrolieriaus – teisinio statuso ir vaidmens procese. Kaip minėta, vertinamojo stiliaus tarpininkai pataria ir teikia šalims rekomendacijas priimti vienokio arba kitokio pobūdžio sprendimus, ką savo praktikoje ir daro Seimo kontrolieriai, nors įprastai mediatoriai negali duoti ginčo šalims teisinių patarimų. Toks Seimo kontrolierių vaidmuo kyla iš to, jog būdami teisininkai, jie rūpinasi šalių teisėmis ir pareigomis, siekia atkleisti šalims tuos konflikto aspektus, kurie prieštarauja tiek vienas kitam, tiek esamam teisiniam reguliavimui ir į kuriuos galbūt nei viena iš šalių neatkreipė dėmesio. Be to, nors įprastai šalys yra atsakingos už jas abi tenkinančio konflikto sprendimo suradimą, o mediatorius – už procedūrą, tačiau vertinamosios mediacijos atveju mediatorius siekia įtakoti mediacijos rezultatus, o taip pat dažnai taiko „šaudyklinę mediaciją“. Šie požymiai turi panašumų į Seimo kontrolierių veikloje vykdomą tarpininkavimą, tačiau konstatuoti, kad Seimo kontrolierių vykdomas tarpininkavimas, kai tarpininkaujama jau esant pradėtam vykdyti Seimo kontrolieriaus tyrimui, laikytinas mediacija, deja, negalima. Taip teigtina dėl to, jog, kaip jau buvo minėta šiame darbe, Seimo kontrolierių vykdomas tarpininkavimas yra per menkai reglamentuotas. Nors viešojoje teisėje galiojantis principas „draudžiama viskas, išskyrus tai, kas tiesiogiai leidžiama“ Seimo kontrolierių atžvilgiu turi tam tikrų išimčių (ombudsmenams turint prerogatyvą patiems nusistatyti jų taikomų procedūrų turinį ir formą), tačiau lieka neišspręsti aspektai dėl kai kurių Seimo kontrolierių veikos principų (atskaitingumo, viešumo) bei mediacijos principų (savanoriškumo, konfidencialumo) kolizijos. Atsižvelgiant į tai, šis kvestionuotinas klausimas bus aptartas kitame šio darbo poskyryje.

Apibendrinant daroma išvada, kad, kaip matyti iš šiame darbe pateiktos ombudsmenų instituto paskirties analizės, pagrindinė Seimo kontrolierių veikla yra ir bus susijusi su tinkamo viešojo administravimo įgyvendinimo kontrole bei asmens teisių ir laisvių užtikrinimu, tai įgyvendinant viena iš Seimo kontrolierių įstatyme nustatytų jų veiklos formų, t. y. per asmenų skundų nagrinėjimo procedūrą. Atsižvelgiant į tai, kad mediacija Seimo kontrolierių veikloje šiuo metu nėra taikoma, tačiau tai, šio darbo autorės įsitikinimu, galėtų būti daroma mediaciją taikant kaip vieną iš Seimo kontrolierių pasirinktų procedūrų sprendžiant tarp privataus asmens ir viešojo administravimo subjekto kilusias problemas. Iš to matyti, kad siekis, jog mediacija būtų taikoma kaip pagrindinė priemonė Seimo kontrolierių veikloje yra nerealus, todėl net nevertintinas. Tačiau tuo pačiu pabrėžtina, kad analizuoti pačios mediacijos taikymo tam tikra apimtimi galimybes Seimo kontrolierių veikloje yra reikalinga. Pripažintina, kad jau vien dėl Seimo kontrolieriaus, kaip mediatoriaus, aktyvaus vaidmens mediacija ombudsmenų veikloje, be abejo, nebūtų ta klasikinė mediacija, kaip ji suprantama mokslinėje literatūroje. Nepaisant to, būtina pabrėžti, kad mediacija yra laikoma neformaliu bei kiekvienu atveju individualiu procesu. Svarbu, kad ją taikant būtų vadovaujama mediacijos principais bei išlaikomi pagrindiniai mediacijos etapai, tačiau

pačios mediacijos procedūros taikymo niuansų gali būti daugybė. Todėl, manytina, kad įstatymų leidėjui priėmus tam tikrus Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimus, mediacija Seimo kontrolierių veikloje būtų specifinė, tačiau neabejotinai ji galėtų būti pritaikyta Seimo kontrolierių praktikoje.

### **2.1.2. Administracinių ginčų nagrinėjimo Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veikloje kliūtys ir galimybės**

Remiantis administracinio ginčo sąvoka, apibrėžiančia, jog asmens ir viešojo administravimo subjekto konfliktas arba vienas kitam nepavaldžių viešojo administravimo subjektų konfliktas, yra laikomas administraciniu ginču, taip pat prie jų priskiriant ir tarnybinius bei rinkimų ginčus<sup>128</sup>, o taip pat atsižvelgiant į pagrindinį mediacijos tikslą – surasti taikų ginčo sprendimą, akivaizdu, jog mediacija administraciniame procese yra skirta ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, išsprendimui.

Lietuvoje administracinius ginčus spręsti mediacijos būdu šiuo metu galima tik administraciniuose teismuose, kuriuose nuo 2019 m. kovo 1 d. Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka vykdoma teisminė mediacija. Tuo metu neteisminė mediacija administraciniuose ginčiuose praktiškai nėra taikoma, nors pažymėtina, kad esamas teisinis reguliavimas jos užuomazgas numato<sup>129</sup>.

Siekiant įvertinti ombudsmenų galimybes savo veikloje taikyti neteisminę mediaciją, pažymėtina, kad vienas iš esminių kvestionuotinių aspektų, galimai užkertančių tam kelią, yra susijęs būtent su administracinių ginčų mediacijos procedūros metu sprendimu ir visą tai lemia Seimo kontrolierių teisinio statuso ir priskirtos kompetencijos specifika. Tai paaiškinama tuo, kad Seimo kontrolierių įstaiga nėra sudedamoji viešojo administravimo sistemos dalis, o Seimo kontrolierių įstatyme įtvirtinta funkcija tirti asmenų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje nėra jų vykdoma viešojo administravimo funkcija. Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos Respublikos

<sup>128</sup> „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848/asr>.

<sup>129</sup> Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatyme (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.594F129CE9AD/asr>.) numatyta, kad skundus (prašymus) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ar veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje ikiteisimine tvarka nagrinėja Lietuvos administracinių ginčų komisija ir jos teritoriniai padaliniai. Lietuvos administracinių ginčų komisija, būdama kvaziteisminė institucija, ne teismo tvarka nagrinėja administracinius ginčus ir, remiantis minėtojo įstatymo 15 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuostata, ginčo nagrinėjimo metu gali pasiūlyti šalims sudaryti taikos sutartį. Tuo pagrindu Lietuvos administracinių ginčų komisija priskirtina institucijai, galinčiai vykdyti neteisminę mediaciją administraciniuose ginčiuose. Tokį Lietuvos administracinių ginčų komisijos statusą patvirtina ir šiame darbe jau minėtas Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 pakeitimo įstatymo projektas (E-Seimas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/a4774960f92411e895b0d54d3db20123?jfwid=7lxt7s97o> )

Konstitucinis Teismas<sup>130</sup> yra išaiškinęs, jog „[...] Konstitucijoje yra nurodytos ir kitos valstybės institucijos, kurios pagal Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalį nėra priskiriamos nei įstatymų leidžiamajai, nei vykdomajai, nei teisminei valdžiai. Antai pagal Konstituciją tokios institucijos ir / arba pareigūnai yra Seimo kontrolieriai (Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalis). Generalinė prokuratūra ir teritorinės prokuratūros (Konstitucijos 118 straipsnis), Valstybės kontrolė (Konstitucijos XII skirsnis), Lietuvos bankas (Konstitucijos 125 ir 126 straipsniai), saugumo tarnyba (Konstitucijos 84 straipsnio 14 punktas), kariuomenės vadas (Konstitucijos 84 straipsnio 14 punktas, 140 straipsnio 1 ir 3 dalys), Vyriausioji rinkimų komisija (Konstitucijos 67 straipsnio 13 punktas)“<sup>131</sup>. Be to, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas vienoje iš savo nutarčių<sup>132</sup> yra nurodęs: „[...] Seimo kontrolieriaus tyrimo galutiniai aktai yra tik rekomendacinio pobūdžio ir nei pareiškėjui, nei viešojo administravimo subjektui, kurio sprendimai, veiksmai (neveikimas) buvo skundžiami Seimo kontrolieriui, tiesiogiai nesukuria nei teisių, nei pareigų, todėl jie nelaikytini nei individualiais, nei norminiais teisės aktais ir dėl to negali būti skundžiami [...]“. Taigi, tiek Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, tiek Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad Seimo kontrolieriai nėra vykdomosios valdžios atstovai, o tai reiškia, jog jie nėra viešojo administravimo subjektai, t. y. Seimo kontrolieriams nėra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai, jie nevykdo viešojo administravimo funkcijų, o jų priimami sprendimai (rekomendacijos) yra rekomendacinio pobūdžio, nesukeliantys tiesioginių teisinių pasekmių. Būtent remiantis tuo, kad Seimo kontrolierių institucija nėra viešojo administravimo subjektas, turinti valdingus įgaliojimus, nustatytą privalomą priimtų sprendimų įgyvendinimo tvarką, o taip pat nėra institucija, kuri būtų įgaliota nagrinėti administracinius ginčus ne teismo tvarka ir veiktų valstybės vardu, ombudsmenai nevertina pareiškėjų skundų dėl valstybinio ir savivaldybių administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų (neveikimo) teisėtumo bei ginčų, kylančių viešojo administravimo srityje, nes tai priskirta administracinių teismų kompetencijai<sup>132</sup>. Tačiau, kaip minėta, ombudsmenai tam tikrais atvejais yra laikomi alternatyva teismui. Ir nors pirmiau paminėti administracinių ginčų priskyrimo nagrinėti teismo tvarka pagrindai riboja Seimo kontrolierių veiklą tirti iš administracinių teisinių santykių kilusius ginčus, tačiau ombudsmenų kompetencijos atskyrimas nuo administracinių ginčų vertinimo nėra absoliutus.

---

<sup>130</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas byloje Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03, <http://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta275/content>

<sup>131</sup> Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. lapkričio 22 d. nutartis, priimta administracinėje byloje Nr. A15-1982/2206, <https://eteismai.lt/byla/164767609198629/A-663-1982-06?word=A15-1982/2006>

<sup>132</sup> Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo )TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848/asr.> 3 straipsnio 1 dalis ir 17 straipsnio 1 dalies 1 ir 2 punktai.



Remdamiesi Seimo kontrolierių įstatyme įtvirtinta biurokratizmo sąvoka<sup>133</sup>, Seimo kontrolieriai, įgyvendina vieną esminių savo funkcijų - tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų vilkinamų priimti sprendimų ar neatliekamų pareigų, blogo ar netinkamo valdymo bei nevykdomų ar blogai vykdomų įstatymų ar kitų teisės aktų. Tačiau pabrėžtina, kad minėtaisiais pagrindais ombudsmenų tyrimas pradamas tik tada, kai administracinis ginčas tarp pareiškėjo bei viešojo administravimo subjekto dar nėra kilęs, o Seimo kontrolierius turi realias galimybes ištirti ir įvertinti skundžiamos institucijos veiksmus (neveikimą) bei įtakoti tolimesnę kilusios problemos eigą. Tai reiškia, kad Seimo kontrolierius, nagrinėdamas pareiškėjo skundą, iš esmės vykdo ginčų prevencijos procedūrą. Šiame etape, kai kylančio ginčo metu dar nėra priimtas skundžiamos institucijos galutinis sprendimas dėl pareiškėjui aktualios problemos, Seimo kontrolieriaus priimto sprendimo ir teiktų rekomendacijų dėka yra užtikrinamas žmogaus teisių ir laisvių bei interesų gynimas.

Pažymėtina, kad remiantis Seimo kontrolierių įstatyme nustatytais Seimo kontrolierių teisėmis, ombudsmenai gali siūlyti kolegialiai institucijai ar pareigūnui įstatymų nustatyta tvarka panaikinti, sustabdyti ar pakeisti įstatymams bei kitiems teisės aktams prieštaraujančius sprendimus ar siūlyti priimti sprendimus, kurie nepriimti dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo<sup>134</sup>. Tačiau akcentuotina, kad tokie ombudsmenų siūlymai nėra susiję su galimybėmis įpareigoti viešojo administravimo subjektą pakeisti ar panaikinti jo priimtą individualų administracinį aktą, nes, asmeniui ginčijant individualaus administracinio akto teisėtumą, ginčas tarp jo ir viešojo administravimo subjekto jau yra kilęs. Tuo metu Seimo kontrolieriai gali įvertinti situaciją, kuri yra įtakota tarp privataus asmens ir viešojo administravimo subjekto dar tik galimai kiliančio konflikto, bei teikti savo siūlymus dėl klausimo tinkamo išsprendimo. Vis dėlto, būtina pastebėti, jog dėl ombudsmenų teikiamų rekomendacijų neprivalomo pobūdžio, pareiškėjui aktualus klausimas gali likti tinkamai neišspręstas.

Taigi, jau kilusio ginčo stadijoje, kai pareiškėjas siekia panaikinti individualų administracinį aktą, kas Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo ir Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatų pagrindu yra priskirta Lietuvos administracinių ginčų komisijos ir administracinių teismų kompetencijai, arba kai ginčas yra kilęs dėl teisės, kas Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatų pagrindu yra priskirta administracinių teismų

---

<sup>133</sup>Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr.>) 2 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta biurokratizmo sąvoka, pagal kurią biurokratizmu laikoma pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti pareigūno kompetencijai priklausančius klausimus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai.

<sup>134</sup>Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr.>) 19 straipsnio 1 dalies 14 punktas.

kompetencijai, Seimo kontrolieriai nebegali imtis vertinti tuo pagrindu pateikto pareiškėjo skundo. Tokiais atvejais Seimo kontrolieriai atsisako nagrinėti pareiškėjo skundą, nurodydami, jog siekiant galutinio ir privalomai vykdytino sprendimo dėl kilusio ginčo, asmuo turi kreiptis į minėtas institucijas. Vadinasi, jau kilusio ginčo atveju pareiškėjas savo teises gali ginti tik teisės aktų nustatyta tvarka Lietuvos administracinių ginčų komisijoje arba teisme.

Remiantis pirmiau paminėtais pagrindais tampa akivaizdu, kad mediacijos taikymo Seimo kontrolierių veikloje galimybės neatsiejamai susijusios su tuo, ar mediacija administraciniame procese traktuotina tik kaip ginčų, kilusių iš administracinių teisinių santykių, sprendimo taikiu būdu procedūra, ar ir kaip ginčų kilimo prevencijos būdas. Kadangi Seimo kontrolieriai nėra įgalioti savo veikloje spręsti administracinių ginčų ir, kaip minėta, neteisminė mediacija dėl tokio pobūdžio ginčų galėtų būti vykdoma tik Lietuvos administracinių ginčų komisijoje, tad ombudsmenų taikytina mediacija būtų galima tik kaip prevencinė ginčų atsiradimo procedūra, tokiu būdu įgyvendinant pozityvųjį teisės taikymą. Pabrėžtina, kad priemonės dėl mediacijos taikymo administraciniame procese įstatymo leidėjo jau yra svarstomos, numatant neteisminės mediacijos taikymą Lietuvos administracinių ginčų komisijoje bei teisminės mediacijos taikymą administraciniuose teismuose, tačiau jokios koncepcijos ar perspektyvinių sprendimų dėl taikaus prevencinio ginčų sprendimo taikant mediaciją nėra numatyta. Akcentuotina, kad galiojančioje Mediacijos įstatymo redakcijoje įtvirtinta nuostata, jog ginčo šalys dėl mediacijos gali susitarti tiek kilus ginčui, tiek iš anksto, kai ginčo dar nėra, tačiau įstatymui nereguliuojant mediacijos administraciniame procese, ši nuostata galioja tik civiliniams ginčams. Juo labiau, žvelgiant į perspektyvą, Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 pakeitimo įstatymo projekte išskiriama, jog šalių rašytiniai susitarimai dėl mediacijos taikymo (tiek jau kilus ginčui, tiek iš anksto, kai jo dar nėra) galioja tik civilinių ginčų atvejais. Taigi, tai dar kartą patvirtina, kad nei galiojančiuose teisės aktuose, nei siūlomuose jų pakeitimuose nėra numatyta galimybė taikyti neteisminę mediaciją administraciniame procese esant šalių susitarimui dėl dar nelikusio ginčo. Darbo autorės įsitikinimu, tokia situacija nepagrįstai riboja mediacijos administraciniame procese plėtrą bei eliminuoja dar vieną neteisminės mediacijos administraciniame procese grandį, galinčią sumažinti visuomenėje kylančių administracinių ginčų skaičių. Neabejotina, kad jau kilusio ginčo sprendimas visada sąlygoja sudėtingesnę procesą siekiant surasti taikų jo išsprendimo būdą. Tuo metu situacijoje, kai šalys siekia mediacijos kaip prevencinės ginčo procedūros, galimybės surasti abiem šalims priimtina sprendimą yra kur kas realesnės. Todėl manytina, kad būtent Seimo kontrolieriai, remiantis jų paskirtimi ir teisės aktais suteikta kompetencija, galėtų tam tikrais atvejais veikti kaip mediatoriai bei spręsti pareiškėjo ir viešojo administravimo institucijos

tarpusavio nesutarimus, kurie dar nėra priskiriami teisme nagrinėtiniems ginčams, tokiu būdu taikydami neteisminę prevencinę mediaciją administraciniame procese.

Atsižvelgiant į tai, kas paminėta, galima reziumuoti, jog Seimo kontrolieriai savo veikloje nevertina pareiškėjų skundų dėl valstybinio ir savivaldybių administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų (neveikimo) teisėtumo bei ginčų, kylančių viešojo administravimo srityje, nes tai priskirta administracinių teismų kompetencijai, bet iš esmės vykdo ginčų prevencijos procedūrą. Todėl Seimo kontrolierių taikytina mediacija būtų galima tik kaip prevencinė ginčų atsiradimo procedūra, tokiu būdu įgyvendinant pozityvų teisės taikymą. Tačiau svarbu akcentuoti, kad nei dabar galiojančiame teisiniame reguliavime, nei siūlomuose įstatymų pakeitimuose nesant numatytos galimybės taikyti neteisminę prevencinę mediaciją administraciniame procese, atsiranda kliūtis mediacijos taikymui Seimo kontrolierių veikloje. Tad siekiant sukurti efektyvią ir visapusę mediacijos taikymo administraciniame procese sistemą yra būtina, kad įstatymų leidėjas priimtų atitinkamus įstatymų pakeitimus, leidžiančius taikyti mediaciją administraciniame procese kaip ginčų prevencijos mechanizmą.

### **2.1.3. Kai kurių Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių veiklos ir mediacijos principų priešybė**

Priešingai nei mediacija, kuri, kai kurių autorių teigimu, neturi baigtinio šiam procesui būdingų principų sąrašo<sup>135</sup>, Seimo kontrolieriai savo veikloje vadovaujasi pagarbos žmogui ir valstybei, veiklos laisvės ir savanoriškumo, atskaitingumo, teisėtumo, nešališkumo ir teisingumo, proporcingumo bei viešumo principais.

Kadangi šios darbo temos atskleidimui būtina įvertinti tuos Seimo kontrolierių veiklos principus, kurie kelia abejonių dėl galimai esamos jų priešybės su kai kuriais mediacijos principais, šiame poskyryje bus analizuojamas tik jau pirmiau šiame darbe paminėtų mediacijai būdingų savanoriškumo, konfidencialumo, neutralumo, nešališkumo principų ir ombudsmenų veiklos atskaitingumo bei viešumo principų santykis.

Aptariant mediacijai būdingą *savanoriškumą*, pirmiausia pažymėtina tai, kad jis pasireiškia išlaikyta ginčo šalių ir mediatoriaus laisva valia pasirinkti dalyvauti mediacijoje ar ne, pasiliekant teisę bet kada baigti šią procedūrą, jei kompromiso dėl ginčo pasiekti neįmanoma<sup>136</sup>. Pažymėtina, kad nuo 2019 m. sausio 1 d. galiojančioje Mediacijos įstatymo redakcijoje nėra išskiriamas mediacijos savanoriškumas. Šis principas minėtame įstatyme yra išvestinis iš

---

<sup>135</sup> Rimantas Simaitis, „Mediacijos privačiuose ginčiuose teisinio reguliavimo tendencijos Lietuvoje“. *Justitia* 2, (2007): 25.

<sup>136</sup> Meškys, *supra note* 52: 133.

nuostatos, nurodančios galimus mediacijos pabaigos atvejus. Kaip ir dėl sprendimo atsisakyti pradėti ar tęsti mediacijos procesą, taip ir mediatoriaus pasirinkimo atveju, ginčo šalys gali neakceptuoti mediatoriaus. Būtent tai ir kelia dvejonas dėl galimo mediacijos taikymo ombudsmenų veikloje šiuo aspektu, mat Seimo kontrolieriams pradėjus mediacijos procesą ir vienai iš šalių nesutinkant su siūloma mediatoriaus kandidatūra, kito pasirinkimo galimybės dėl nustatyto Seimo kontrolierių skaičiaus<sup>137</sup> būtų itin ribotos. Tačiau, šio darbo autorės nuomone, ši problema galėtų būti sprendžiama pasiūlant šalims jų konflikto mediatoriumi pasirinkti vieną (ar kelis) iš Seimo kontrolieriaus patarėjų<sup>138</sup>, turinčių mediatorių kvalifikaciją ir esantiems įrašytiems į Lietuvos Respublikos mediatorių sąrašą, kandidatūras<sup>139</sup> ir tokiu būdu suteikiant galimybes ginčo šalims rinkti mediatorių iš pakankamo kandidatų sąrašo.

*Neutralumo principą* galima įvardinti kaip mediatoriaus negalėjimą būti susijusiam su kuria nors viena iš ginčo šalių ar turėti naudos dėl galimos ginčo baigties<sup>140</sup>. Nors analizuojant šio principo pritaikomumą ombudsmenams vykdant mediaciją neturėtų kilti abejonių dėl ombudsmenų gebėjimo būti neutraliais mediacijos proceso metu, tačiau vis tik iškyla tam tikri klausimai dėl tinkamo šio principo įgyvendinimo galimybių.

Kaip jau minėta, šiuo metu Seimo kontrolierių vykdomas tarpininkavimas tam tikrais bruožais primena taikomą vertinamojo pobūdžio mediaciją, o tokiems atvejams būdingas aktyvus tarpininko vaidmuo proceso metu bei rezultatas orientuotas į susitarimo sudarymą. Iš to matyti, kad jei ombudsmenas savo veikloje taikytų vertinamojo pobūdžio mediaciją, jo vaidmuo proceso metu, manytina, neapsiribotų tik procedūros koordinavimu, o ir šalių pozicijų įvertinimu ar galimų siūlymų dėl konflikto išsprendimo pateikimu. Pastebėtina, kad ombudsmenui turint tikslą pasiekti šalių susitarimą ar konflikto išsprendimą ir jo aktyviai siekiant, jo, kaip tarpininko, neutralumas tampa abejotinu.

Tuo metu *nešališkumo principas*, nors savo esme ir labai artimas neutralumo principui, yra suprantamas kaip mediatoriaus pareiga vienodai elgtis su kiekviena iš ginčo šalių, būti

---

<sup>137</sup> Remiantis Seimo kontrolierių įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr.>) 7 straipsnio 1 dalimi, Seimo pirmininko teikimu Seimas skiria 2 Seimo kontrolierius penkerių metų kadencijai.

<sup>138</sup> Remiantis Seimo kontrolierių įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr.>) 25 straipsnio 4 dalimi, Seimo kontrolieriai turi patarėjų. Seimo kontrolieriaus patarėjas yra valstybės tarnautojas. Seimo kontrolieriaus patarėju gali būti Lietuvos Respublikos pilietis, turintis teisės bakalauro ir teisės magistro arba vienpakopį teisinį universitetinį išsilavinimą. Atsižvelgiant į Seimo kontrolieriaus patarėjui keliamus reikalavimus, šis valstybės tarnautojas galėtų įgyti mediatoriaus statusą bei Seimo kontrolieriaus pavedimo pagrindu vykdyti mediaciją.

<sup>139</sup> Pažymėtina, kad ir analogiškas siūlymas dėl galimų mediatorių vykdant neteisminę mediaciją Lietuvos administracinių ginčų komisijoje yra pasiūlytas Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 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 79<sup>1</sup>, 79<sup>2</sup> straipsniais įstatymo, Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektų aiškinamajame rašte, E-Seimas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/af1e4f02f92711e895b0d54d3db20123?jfwid=7lxt7s97o.>

<sup>140</sup> Meškys, *supra note* 52: 133.

teisingam ir objektyviam abiejų šalių atžvilgiu, o taip pat neturėti išankstinio nusistatymo. Analizuojant galimus šio principo pažeidimo atvejus, pastebėtina, kad vienas iš tokių galėtų būti susijęs su ombudsmeno pagrindiniu veiklos tikslu ginti žmogaus teises ir teisėtus interesus nuo viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų (neveikimo). Kaip buvo minėta, ombudsmenas laikytinas tarpininku tarp privataus asmens ir viešojo administravimo institucijų, kurio veiklos prioritetu yra žmogaus teisių ir laisvių bei interesų apsauga. Būtent dėl to su skundais į ombudsmenų instituciją gali kreiptis tik privatūs asmenys (tiek fiziniai, tiek juridiniai), bet ne viešojo administravimo subjektai<sup>141</sup>. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad paminėtu pagrindu Seimo kontrolieriaus neutralumas mediacijos proceso metu galėtų būti viešojo administravimo institucijos kvestionuojamas, o tai galėtų sąlygoti viešojo administravimo subjekto atsisakymo dalyvauti mediacijoje atvejus.

Įvertinus tai, daroma išvada, kad neutralumo ir nešališkumo principų įgyvendinimas Seimo kontrolieriams taikant mediaciją kelia tam tikrų abejonių, tačiau jos galėtų būti išsklaidomos remiantis tuo, jog praktikoje retai yra taikomi gryniesi mediacijos stiliai, todėl, tikėtina, taip būtų ir ombudsmeno pasirenkamam mediacijos stiliui taikant mediaciją savo veikloje. Be to, viešojo administravimo institucijų galimas abejones dėl tinkamo nešališkumo principo įgyvendinimo, autorės nuomone, daugeliu atvejų atsvertų viešojo administravimo subjektų suinteresuotumas taikiu ginčo išsprendimu, siekiant, kad nebūtų pagrindo Seimo kontrolieriams vadovautis jų veikloje įgyvendinamu viešumo principu.

Būtent *viešumo principas* Seimo kontrolierių veikloje garantuoja visuomenei informacijos apie Seimo kontrolierių veiklą bei pareigūnų piktnaudžiavimą, biurokratizmą ir kitus žmogaus teisių ir laisvių pažeidimo atvejus gavimą, todėl šio principo įgyvendinimas ypač svarbus ne tik pavieniams asmenims (pareiškėjams), bet ir visai visuomenei. Kaip teigia Nils'as Muižnieks, be formalios atskaitomybės ombudsmenai privalo neužmiršti ir apie atskaitomybę prieš asmenis, kurie į juos kreipėsi. Atskaitomybė visuomenei sąlygoja ombudsmenų veiklos skaidrumą, matomumą ir prieinamumą, o tai yra pagrindas visuomenei pasitikėti ombudsmeno institucija<sup>142</sup>. Remiantis A. Urmono nuomone, viešumas yra pagrindinis įrankis ombudsmenų veikloje, kuris padeda vykdyti jiems priskirtas funkcijas bei garantuoja efektyvią asmenų teisių gynybą<sup>143</sup>. Su tuo reikia sutikti, juolab, jog tuo pačiu viešumo principo įgyvendinimo pagrindu visuomenei yra pateikiama susipažinimui formuojama Seimo kontrolierių veiklos praktika, leidžianti tuo besidominčiai visuomenei ir potencialiems pareiškėjams sužinoti Seimo kontrolierių

---

<sup>141</sup> Pažymėtina, kad, priešingai nei Seimo kontrolierių atveju, remiantis Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.594F129CE9AD/ZOoxvvcKBd>) 6 straipsniu, į Lietuvos administracinių ginčų komisiją dėl savo galimai pažeistų teisių gali kreiptis ir viešojo administravimo subjektai.

<sup>142</sup> Muižnieks, *supra note* 38: 138.

<sup>143</sup> Urmonas, *supra note* 16: 90

priimtus sprendimus bei teiktas rekomendacijas panašiais atvejais. Pažymėtina, kad viešojo administravimo institucijos, remiantis Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo nuostatomis<sup>144</sup>, privalo savo internetiniuose tinklapiuose skelbti informaciją apie Seimo kontrolierių pažymas, kuriose buvo konstatuoti viešojo administravimo subjektų padaryti teisės aktų pažeidimai, bei pateikti visuomenei informaciją apie institucijų atliktus veiksmus įgyvendinant ombudsmenų teiktas rekomendacijas. Tai yra tam tikra drausminanti priemonė viešojo administravimo institucijoms, siekiant užkirsti kelią kitiems galimiems pažeidimams. Tačiau šie viešumo principo privalumai vertinant juos iš mediacijos taikymo Seimo kontrolierių veikloje perspektyvos tampa trūkumais, galimai užkertančiais kelią mediacijos proceso vykdymui, nes vienas esminių mediacijos principų – konfidencialumas – galėtų būti pažeidžiamas viešumo principą taikant pilna apimtimi. Vis dėlto, galima teigti, jog Seimo kontrolierių veikloje viešumo principas įgyvendinamas atskleidžiant tiek teigiamus, tiek neigiamus veiklos aspektus. Turima omenyje, jog be ombudsmenų siekio informuoti visuomenę apie jų atliktų tyrimų pagrindu nustatytus teisės aktų bei asmens teisių ir laisvių pažeidimus, kita ombudsmenų visuomenei pateikiama informacija yra susijusi su bendrine informacija apie Seimo kontrolierių vykdomą veiklą ir įgyvendinamas funkcijas. Taigi, autorės įsitikinimu, mediacijos taikymo Seimo kontrolierių veikloje atvejais informacija apie taikų konflikto tarp privataus asmens ir viešojo administravimo institucijos išsprendimą, kai ombudsmeno tyrimas nebūtų atliekamas ir visuomenei aktuali informacija apie teisės aktų pažeidimus nebūtų nustatoma, neprivalėtų būti viešinama. Pastebėtina, kad Seimo kontrolieriai ir dabartinėje savo praktikoje viešai skelbia tik atliktų tyrimų išvadas, kuriose pareiškėjų skundai buvo pripažinti pagrįstais, atmetti kaip nepagrįsti arba skundų tyrimas nutrauktas. Tuo metu atsisakymo skundą nagrinėti atvejais tokia informacija, kaip neaktuali visuomenei, viešai nėra skelbiama, t. y. yra nustatytos tam tikros Seimo kontrolierių veiklos viešumo ribos. Visa tai patvirtina, kad viešumo principas ombudsmenų veikloje yra ypač reikšmingas, tačiau jis nėra absoliutus ir galintis apriboti mediacijos taikymo ombudsmenų veikloje galimybes.

Svarbu pabrėžti, kad viešumo principo tinkamo įgyvendinimo galimybės ombudsmenams taikant mediaciją yra neatsiejamos nuo mediacijai būdingo *konfidencialumo principo* tinkamo realizavimo, nes konfidencialumo principas mediacijoje yra vienas iš jos esminių privalumų. Konfidencialumo principo esmė yra ta, jog visas mediacijos procesas, įskaitant ir informaciją apie

---

<sup>144</sup> Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FA13E28615F6/asr.>) 5 straipsnio 2 dalies 1 punkte yra įtvirtinta, kad institucijos interneto svetainėje, laikantis asmens duomenų apsaugos, valstybės, tarnybos, komercinės, profesinės paslapčių ir kitų įstatymų saugomų paslapčių apsaugos reikalavimų, be kita ko, turi būti skelbiamos nuasmenintos Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių pažymos dėl atlikto tyrimo dėl skundo ir informacija apie Seimo kontrolierių siūlymų (rekomendacijų) nagrinėjimo institucijoje rezultatus.

jos eigą bei rezultatus, o taip pat ir mediacijos metu gauti dokumentai laikytini konfidencialiais, išskyrus tuos atvejus, jei šalys nusprendžia kitaip. Vienas svarbiausių mediacijos konfidencialumo principo aspektų yra susijęs su tuo, jog mediacijos procese atskleista informacija, kuri nebuvo įtraukta į mediacijos sutartį ar kitokį šalių sudarytą susitarimą, negali būti naudojama teismo procese ar kitokiose ginčų sprendimo procedūrose<sup>145</sup>. Kaip jau buvo minėta šiame darbe, mediacijos proceso konfidencialumas administraciniame procese pasižymi tam tikra specifika ir jis negali būti įgyvendinamas visa apimtimi. Tačiau vertinant konfidencialumo principo įgyvendinimo galimybes Seimo kontrolierių taikomos mediacijos procese, pastebėtina, kad, remiantis pasauline praktika, klasikinių ombudsmenų veikloje konfidencialumo gali būti laikomasi ir atliekant tyrimus pagal asmenų skundus, nes ombudsmenams pateikiami skundai ir juos pateikusių asmenų tapatybė dažniausiai yra laikomi konfidencialiais. Asmenys, besikreipiantys į ombudsmeną, gali prašyti laikyti jų skunduose nurodytą informaciją konfidencialia ir jos neatskleisti, o ombudsmenas turi teisę į tokį asmens prašymą atsižvelgti. Tais atvejais, kai ombudsmeno tyrimui atlikti yra būtina atskleisti tam tikrus konfidencialius duomenis, tačiau asmuo tam sutikimo neduoda, ombudsmenas gali nuspręsti tokio tyrimo nebeatlikti<sup>146</sup>. Pažymėtina, kad Seimo kontrolierių įstatyme nėra nuostatų, leidžiančių teigti, kad savo veikloje Seimo kontrolieriai turi vadovautis konfidencialumo principu ar tam tikrais atvejais galėtų taikyti konfidencialumo taisyklę pagal pareiškėjų prašymus. Ir nors viešumo principas Seimo kontrolierių veikloje laikytinas dominuojančiu, tačiau manytina, kad Seimo kontrolierių veikloje konfidencialumo principas realizuotinas remiantis vien jau tuo, jog ombudsmenams svarbiausiu aspektu yra asmens teisių ir laisvių užtikrinimas, kuris tam tikrais atvejais gali būti įgyvendinamas tik laikant kai kuriuos asmens duomenis ar faktines aplinkybes konfidencialiais.

Pažymėtina, kad, autorės nuomone, Seimo kontrolieriams taikant mediaciją ir jos metu laikantis konfidencialumo principo, tai skatintų viešojo administravimo institucijas sutikti dalyvauti mediacijos procese, nes, manytina, jog daugeliu atvejų būtent viešojo administravimo subjektai, o ne į Seimo kontrolierius besikreipiantys pareiškėjai, būtų suinteresuoti išsaugoti mediacijos procedūros metu nustatytas aplinkybes ir informaciją apie tai, kad jų veiksmus (neveikimą) pareiškėjas buvo apskundęs Seimo kontrolieriams. Tokios informacijos neviešinimas ir galimybė išvengti Seimo kontrolierių atliekamo tyrimo dėl viešojo administravimo subjekto galimai padarytų pažeidimų, tikėtina, būtų esminiu akstiniu viešojo administravimo institucijoms dalyvauti ombudsmenų vykdomoje mediacijoje. Priešingu atveju, remdamiesi atskaitingumo

---

<sup>145</sup> Kaminskienė, *supra note* 57: 91.

<sup>146</sup> D. M. Gottehrer, M. Hostina, „Essential Characteristics of a Classical Ombudsman“, <http://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/>

principu, Seimo kontrolieriai informaciją apie savo atliktus tyrimus ir jų pagrindu konstatuotus viešojo administravimo subjektų teisės aktų pažeidimus perduoda Lietuvos Respublikos Seimui.

Taigi, *atskaitingumo principas*, kuris įpareigoja Seimo kontrolierius už savo veiklą atsiskaityti Lietuvos Respublikos Seimui, yra kilęs iš ombudsmenų vykdomos parlamentinės kontrolės. Todėl vertinant, ar atskaitingumo principas sąveikauja su mediacijos konfidencialumo principu, pastebėtina, kad Seimo kontrolierių įstatymo nuostatos, įtvirtinančios Seimo kontrolierių pareigą pateikti Lietuvos Respublikos Seimui metinę veiklos ataskaitą, numato išimtį, kurios pagrindu ne visa Seimo kontrolierių veiklos ataskaita yra skelbiama viešai<sup>147</sup>. Pirmiau šiame darbe aptarta Seimo kontrolierių atliekama parlamentinės kontrolės funkcija yra suprantama kaip parlamento siekis užtikrinti, kad parlamento priimti įstatymai būtų įgyvendinami jų nepažeidžiant. Todėl, autorės įsitikinimu, Seimo kontrolieriams savo veikloje vykdant mediaciją, informacija apie viešojo administravimo institucijas, kurios būtų dalyvavusios mediacijos procese ir kuriame su privačiu (-iu) asmeniu (-imis) būtų pasiektas taikus susitarimas, neprivalėtų būti viešinamos net Seimo kontrolierių Lietuvos Respublikos Seimui teikiamoje metinėje veiklos ataskaitoje. Manytina, minėtinas aspektas sietinas išimtinai su tinkamo teisinio reguliavimo šiuo klausimu nustatymu.

Apibendrinant konstatuotina, kad nors iš pirmo žvilgsnio Seimo kontrolierių veiklos atskaitingumo ir viešumo principų santykis su mediacijos savanoriškumo, konfidencialumo, neutralumo, nešališkumo principais yra kvestionuotinas, o ypač galima suabejoti dėl viešumo ir atskaitingumo principų priešybės su konfidencialumo principu. Tačiau apibrėžus konfidencialumo principo esmę bei įvertinus tai, kad minėtasis principas administraciniame procese nėra taikomas pilna apimtimi, o taip pat atsižvelgus į ombudsmenų veikloje esamas tam tikras konfidencialumo apraiškas, konstatuotina, jog tiek viešumo, tiek atskaitingumo principas nėra absoliutūs. Tuo pagrindu daroma išvada, kad išsamesnė šių principų sąveikos analizė patvirtina, kad dėl egzistuojančių tam tikrų išimčių, minėtųjų principų suderinamumas vis dėlto įmanomas ir tai netampa kliūtimi mediacijos taikymui Seimo kontrolierių praktikoje.

## **2.2. Mediacija Europos valstybių ombudsmenų veikloje ir jos taikymo praktikoje ypatumai**

Kiekvieno proceso ar reiškinių privalumus bei trūkumus geriausiai atskleidžia lyginamuoju metodu atlikta jo analizė. Todėl šiame darbe siekiant ne tik įvertinti mediacijos

---

<sup>147</sup>Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr.>) 11 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad Seimo kontrolierių veiklos ataskaitos dalis, kuri yra susijusi su žvalgybos institucijų veikla, nagrinėjama Seimo statuto nustatyta tvarka Seimo statute nurodytame Seimo komitete ir ši Seimo kontrolierių veiklos ataskaitos dalis nėra skelbiama.



taikymo ombudsmenų veikloje galimybes, bet ir pateikti siūlymus dėl mediacijos taikymo Seimo kontrolierių veikloje pagrindų, būtina paanalizuoti kai kurių Europos valstybių<sup>148</sup> ombudsmenų institucijų veiklos praktiką dėl mediacijos įgyvendinimo vykdant jiems priskirtas funkcijas.

Atkreiptinas dėmesys į tai, jog šiame darbo skyriuje pateiktai Europos valstybių ombudsmenų veikloje taikomos mediacijos apžvalgai buvo remtasi informacija, kurią Seimo kontrolierių įstaigai pateikė kai kurie Tarptautinio ombudsmenų institutui<sup>149</sup> priklausantys nariai – ombudsmenų institucijos, esančios Europos regione. Todėl remiantis jų pateikta medžiaga ir atlikus papildomą tose šalyse įtvirtinto ombudsmenų veiklos teisinio reguliavimo analizę, galima daryti išvadas dėl esamos susiklosčiusios praktikos ir vyraujančių tendencijų dėl mediacijos taikymo.

Pirmiausia pažymėtina, kad, remiantis Čekijos, Serbijos, Slovakijos, Švedijos bei Norvegijos ombudsmenų institucijų pateikta informacija<sup>150</sup>, šių valstybių ombudsmenų institucijoms pagal nustatyta kompetenciją nėra priskirta vykdyti neteisminę mediaciją tarp privačių asmenų ir viešojo administravimo subjektų, todėl jos neturi ir tokios mediacijos taikymo praktikos. Tuo metu Slovėnijos, Kipro, Estijos, Belgijos ir Monako ombudsmenų institucijos nurodė su tam tikromis išimtimis savo veikloje taikančios mediaciją. Tuo remiantis, pateiktini esminiai paminėtų šalių ombudsmenų institucijų veiklos aspektai, kaip šių šalių gerosios praktikos pavyzdžiai.

Analizuojant **Slovėnijos** pavyzdį, pastebėtina, kad šioje šalyje veikiančio Žmogaus teisių ombudsmeno (angl. *Human Rights Ombudsman*) veiklą reguliuoja Žmogaus teisių ombudsmeno įstatymas<sup>151</sup>, kuriame įtvirtinta, jog šis teisės aktas reglamentuoja Žmogaus teisių ombudsmeno pareigybės įkūrimą, jo jurisdikciją ir įgaliojimus, susijusius su žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių gynimu prieš valstybės valdžios institucijas, vietinius savivaldos organus ir viešosios valdžios įgaliotus asmenis. Analizuojant Žmogaus teisių ombudsmeno įstatymo nuostatas teigtina, kad Slovėnijos Respublikos žmogaus teisių ombudsmenas jokių būdu, pavidalu ar forma neatlieka

---

<sup>148</sup> Mediacijos taikymo užsienio šalių ombudsmenų veikloje analizei Europos regione esančios valstybės buvo pasirinktos dėl galimybės palyginti Europos Sąjungoje (išskyrus Monako Kunigaikštystę) esančių, tačiau skirtingai mediacijos taikymą administraciniame procese praktikuojančių, šalių teisinį reguliavimą, kiek jis susijęs su ombudsmenų veikloje taikoma mediacija.

<sup>149</sup> Tarptautinis ombudsmenų institutas (angl. *The International Ombudsman Institute*) vienija įvairių pasaulio regionų ombudsmenų institucijas ir savo veikla skatina jų vystymąsi pasaulyje. Nuo 1996 m. šio instituto nare yra ir Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. <http://www.theioi.org/>.

<sup>150</sup> Public Defender of Rights (Ombudsman) of the Czech Republic, (unpublished manuscript, January 18, 2019), Microsoft Word file.

Protector of Citizens of the Republic of Serbia (unpublished manuscript, January 16, 2019), Microsoft Word file.

Public Defender of Rights of the Slovak Republic (unpublished manuscript, January 16, 2019), Microsoft Word file.

The Swedish Parliamentary Ombudsmen (unpublished manuscript, January 16, 2019), Microsoft Word file.

The Norwegian Parliamentary Ombudsman (unpublished manuscript, January 22, 2019), Microsoft Word file.

<sup>151</sup> Slovėnijos Žmogaus teisių ombudsmeno įstatymo aktuali akto redakcija, galiojanti nuo 2017 m. lapkričio 28 d. (<http://www.varuh-rs.si/legal-framework/constitution-laws/human-rights-ombudsman-act-zvarcp-upb2/?L=6>)

teisminio tarpininkavimo. Trys pagrindinės šią sritį reguliuojančios teisės aktų grupės yra: Alternatyvaus ginčų sprendimo teisinėse bylose įstatymas, Tarpininkavimo civilinėse ir komercinėse bylose įstatymas, Finansinių operacijų, nemokumo bylų ir privalomo įmonės likvidavimo įstatymas. Ir nei vienas iš šių teisės aktų nenumato tiesioginio ombudsmeno dalyvavimo tokiose bylose<sup>152</sup>. Tačiau Žmogaus teisių ombudsmeno įstatymo 39 straipsnis numato, kad ombudsmenas gali rekomenduoti, kad „[...] institucija pakartotų tam tikrą procedūrą, vadovaujantis teisės aktais, rekomenduoti kompensacijos už žalą išmokėjimą arba rekomenduoti kitokį netinkamo administravimo padarinių, kuriuos patyrė asmuo, pašalinimo būdą. Šiuo atveju Ombudsmenas negali pažeisti asmens civilinių teisės aktuose nustatytų teisių dėl žalos kompensavimo.“<sup>153</sup> Taigi, „kitoks netinkamo administravimo padarinių, kuriuos asmuo patyrė, pašalinimo būdas“ iš principo taip pat gali reikšti tam tikros rūšies tarpininkavimo procedūrą. Atsižvelgiant į tai, galima būtų teigti, kad Slovėnijos Respublikos žmogaus teisių ombudsmeno procedūrinių taisyklių 26 straipsnis, kuris teigia, kad „kai įmanoma, ombudsmenas turi skatinti bylos sprendimą abipusio susitarimo keliu“<sup>154</sup>, gali iš dalies reikšti ir alternatyvų ginčų sprendimo būdą, o tiksliau – tam tikro tipo mediaciją.

**Kipro** ombudsmenui (Administravimo ir žmogaus teisių apsaugos komisarui) (angl. *Commissioner for Administration and the Protection of Human Rights (Ombudsman)*), kurio pagrindiniais veiklos uždaviniais yra teisėtumo užtikrinimas, gero valdymo skatinimas, kova su netinkamu administravimu ir piliečių teisių ir žmogaus laisvių apsauga, vadovaujantis 2014 m. balandžio mėn. priimta įstatymo Nr. 45(1)/2014 pataisa<sup>155</sup>, buvo suteikta kompetencija tam tikromis aplinkybėmis „taikinant tarpininkauti“. Remiantis minėtosios pataisos nuostatomis, pateikęs ataskaitą, Kipro ombudsmenas gali tęsti konsultacijas su suinteresuotomis šalimis, siekdamas jo/jos pasiūlymų / rekomendacijų įgyvendinimo ir suinteresuoto asmens(-ų) problemos išsprendimo. Taip pat minėtoje įstatymo pataisoje numatyta, kad tais atvejais, kai kompetentinga institucija per nustatytą laikotarpį neįgyvendina Administravimo ir žmogaus teisių apsaugos komisaro pasiūlymų / rekomendacijų, ir, ombudsmeno nuomone, kompetentingos institucijos tokio neįgyvendinimo priežastys nėra pakankamai pagrįstos, jis/ji gali pateikti šiuos rezultatus konsultacijoms su Ministrų taryba arba Atstovų rūmais, atskleisdamas tokios institucijos nekompetenciją.

---

<sup>152</sup> The Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia (unpublished manuscript, January 28, 2019), Microsoft Word file.

<sup>153</sup> Slovėnijos Žmogaus teisių ombudsmeno įstatymo (<http://www.varuh-rs.si/legal-framework/constitution-laws/human-rights-ombudsman-act-zvarcp-upb2/?L=6>) 39 straipsnis.

<sup>154</sup> Slovėnijos Respublikos žmogaus teisių ombudsmeno procedūrinių taisyklių (<http://www.varuh-rs.si/legal-framework/legal-documents-of-ombudsman/?L=6>) 26 straipsnis.

<sup>155</sup> The Commissioner for Administration, Law 45(I) of 2014  
[http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/page52national\\_en/page52national\\_en?OpenDocument](http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/page52national_en/page52national_en?OpenDocument)

Svarbu pabrėžti, kad Administravimo ir žmogaus teisių apsaugos komisaras savo nuožiūra sprendžia, ar pradėti konsultacijų tarpininkavimo funkciją. Praktikoje tokios konsultacijos rengiamos sisteminio ir sudėtingo pobūdžio atvejais. Tokių konsultacijų metu komisaras turi galimybę dalyvauti konstruktyviuose diskusijose su suinteresuotomis šalimis ir tarpininkauti priimant sprendimus, susijusius su sudėtingais klausimais ir problemomis<sup>156</sup>.

Tuo metu **Estijoje** ombudsmeno funkcijų vykdymas yra priskirtas Teisingumo kancleriui (ang. *Chancellor of Justice*) ir šio pareigūno kompetencija, lyginant su kitų pirmiau paminėtų šalių ombudsmenų veiklos sritimis, yra daug platesnė. Teisingumo kancleris, vykdydamas savo pareigas, yra nepriklausomas pareigūnas, kuris peržiūri bendro pobūdžio reglamentavimą, susijusį su teisės aktų leidybos ir jų įgyvendinimo kompetencijomis, siekiant užtikrinti atitiktį su Estijos Respublikos Konstitucija ir Estijos Respublikos teisės aktais<sup>157</sup>.

Nors Teisingumo kanclerio įstatymas išsamiai nereglamentuoja taikinamojo tarpininkavimo, kontroliuojant, kaip laikomasi pagrindinių teisių ir laisvių bei geros administravimo praktikos, tačiau Teisingumo kancleris turi teisę pasirinkti procedūrų formą ir įvertinti tikslumą, taip pat pasinaudoti taikinamuoju tarpininkavimu, jeigu, jo nuomone, tai yra geriausias būdas problemos sprendimui. Pabrėžtina, kad Teisingumo kanclerio įstatymo 20(1) straipsnis numato, kad, išskyrus atvejus, kai procedūrinio veiksmo forma ir kiti aspektai yra apibrėžti įstatyme, procedūrinių veiksmų formą ir kitus aspektus nustato Teisingumo kancleris, vadovaudamasis tikslingos, veiksmingos ir aiškios veiklos principu, vengiant nepagrįsto delsimo, nereikalingų sąnaudų ir nepatogumų asmenims<sup>158</sup>. Pažymėtina, kad Teisingumo kancleris taip pat gali įgalioti kanclerio konsultantus imtis pirmiau aprašytų veiksmų.

Aptariant pačios mediacijos procedūros įgyvendinimą Teisingumo kanclerio institucijoje, paminėtina, kad paprastai konsultantas taikinamąjį tarpininkavimą vykdo telefonu arba elektroniniu paštu arba organizuoja apskritojo stalo diskusijas, kai konflikte dalyvauja didesnės suinteresuotos grupės ir jo išspręsti kitu būdu neįmanoma. Kaip dažnai taikomas tarpininkavimas, priklauso nuo konflikto turinio ir nuo asmens, kuris vykdo procedūrą, t. y. sprendimą dėl mediacijos inicijavimo gali priimti ir Teisingumo kanclerio tą konfliktą spręsti paskirtas konsultantas. Nors tikslios statistikos dėl mediacijos procedūros taikymo Teisingumo kanclerio institucijoje nėra renkama, tačiau aišku, kad taikinamasis tarpininkavimas naudojamas vis dažniau, kadangi šis procesas leidžia sutaupyti laiko ir išvengti biurokratinio susirašinėjimo<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> Commissioner for Administration and the Protection of Human Rights (Ombudsman) (unpublished manuscript, January 22, 2019), Microsoft Word file.

<sup>157</sup> Estijos Teisingumo kanclerio įstatymo (<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/507042016001/consolide>) 1 straipsnis.

<sup>158</sup> Estijos Teisingumo kanclerio įstatymo (<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/507042016001/consolide>) 20 (1) straipsnis.

<sup>159</sup> Office of the Chancellor of Justice in Estonia (unpublished manuscript, January 24, 2019), Microsoft Word file.

Vienas ryškiausių mediacijos taikymo administraciniame procese pavyzdžių yra **Belgija**, kuri turi gana didelę taikinamojo tarpininkavimo taikymo administraciniuose ginčiuose patirtį. Pastebėtina, kad Belgijos atvejis dėl mediacijos taikymo ginčiuose tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių subjektų buvo analizuojamas S. Kavalnės ir I. Saudargaitės straipsnyje<sup>160</sup>, kuriame buvo aptartos mediacijos taikymo administraciniams ginčams spręsti galimybės ir taikoma praktika, apžvelgiant iki 2011 metų buvusią situaciją.

Minėtoje publikacijoje buvo pabrėžiama, kad Belgijoje taikinamojo tarpininko institucija egzistuoja ir viešajame, ir privačiame sektoriuje, o tokio taikinamojo tarpininkavimo uždavinys – siekti susitarimo tarp šalių neteismine tvarka, suteikti joms informaciją, tirti skundus ir pateikti rekomendacijas. Analizuojant taikinamojo tarpininkavimo administracinėse bylose Belgijoje praktiką, ypatingas dėmesys turi būti skiriamas federaliniams taikinamiesiems tarpininkams. 1995 m. kovo 22 d. įstatymu buvo įsteigta dviejų federalinių taikinamųjų tarpininkų (*les médiateurs fédéraux*) pareigybė. *Inter alia*, jų kompetencijos sritis apėmė skundų, susijusių su federalinių administracinių institucijų funkcionavimu, nagrinėjimą, rekomendacijų ir ataskaitų apie administracinių institucijų veiklą, rengimą. Minėtas įstatymas taip pat įteisino visų suinteresuotų asmenų teisę pateikti taikinamiesiems tarpininkams skundą raštu ar žodžiu dėl administracinių institucijų veiksmų ar funkcionavimo. Svarbu tai, kad prieš kreipiantis į taikinamąjį tarpininką, asmuo turėjo kreiptis į administravimo instituciją. Minėtosios autorės atliktos apžvalgos pagrindu pateikė išvadą, remiantis kuria buvo konstatuota, jog *les médiateurs fédéraux* institutas yra geras taikinamojo tarpininkavimo, sprendžiant administravimo problemas, pavyzdys. Aiškus nešališkumas, susijęs su *les médiateurs fédéraux* nepriklausomumu nuo kitų institucijų, taip pat teigiami rezultatai, sprendžiant ginčus tarp privačių šalių ir administravimo institucijų, turi įtakos pasirenkant kitokio tipo taikinamojo tarpininkavimo taikymą<sup>161</sup>.

Pažymėtina, kad, remiantis Belgijos federalinio ombudsmeno institucijos pateiktais duomenimis, Belgijos federalinis ombudsmenas įgyvendina ginčų sprendimo neteismine tvarka mechanizmą.<sup>162</sup> Belgijos federalinio ombudsmeno įstatymo<sup>163</sup> 14 straipsnio 2 paragrafas numato, kad ombudsmenai turi stengtis suderinti pareiškėjo ir atitinkamų tarnybų požiūrius. Todėl, kai skundas yra priimtas, tačiau skundas negali būti greitai išnagrinėtas arba pagrįstas, arba kai skundas gali būti greitai išspręstas netikrinant viešojo administravimo institucijos atsakomybės, yra atliekama daug sutaikinimo<sup>164</sup> veiksmų. Tokio sutaikinimo rezultatas pareiškėjui gali būti tiek

---

<sup>160</sup> Kavalnė, *supra note* 14: 251-265.

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> The Federal Ombudsman Belgium (unpublished manuscript, January 22, 2019), Microsoft Word file.

<sup>163</sup> Federalinio ombudsmeno įstatymas <https://www.legislationline.org/documents/id/20509>.

<sup>164</sup> Belgijos federalinio ombudsmeno institucijos pateiktoje medžiagoje naudojama savoka “conciliation”.

teigiamas, tiek neigiamas. Pažymėtina, kad tokia procedūra yra neformali, t. y. su konflikto šalimis bendraujama elektroniniu paštu arba telefonu.

Remiantis Belgijos federalinio ombudsmeno 2017 metų veiklos ataskaitos duomenimis<sup>165</sup>, 2017 metais Belgijos federalinio ombudsmeno institucija atliko 558 sutaikinimo procedūras, o tai sudaro apie 21 % visų nagrinėtų skundų atvejų (49 % priimtų skundų atvejais buvo atliktas pagrįstumo vertinimas, o dėl 30 % skundų pareiškėjai nurodė, kad jų problema išsisprendė).

Belgijos federalinio ombudsmeno institucijos vidaus tvarkos taisyklėse yra numatytas konkretus dokumentų bylos tvarkymo etapas „Pasiūlymas mediacijai“. Minėtose taisyklėse numatyta, kad „[...] Dokumentų bylos tvarkymo etapas, kai ombudsmenai siūlo arba veiksmingai tarpininkauja, kad šis atvejis būtų sprendžiamas abipusiu sutarimu arba dalyvaujant visoms šalims. Siekiant garantuoti mediacijos konfidencialumą, kai konfidencialumas turi būti griežtai privalomas kiekvienai iš šalių, mediacijos sąlygos pateikiamos raštu tik tuo momentu, kai kiekviena šalis jas priima ir pasirašo. Šios sąlygos tuomet šalims tampa įpareigojančiomis. Joks kitas taikinamojo tarpininkavimo elementas nėra šalims privalomas arba negali būti išsaugomas ar panaudojamas prieš jas tais atvejais, kai mediacijos rezultatas yra teigiamas ar neigiamas.“<sup>166</sup>

Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad dėl to, ar konkretus atvejis yra tinkamas mediacijai, sprendžia Belgijos federalinis ombudsmenas. Tačiau taip pat ir pareiškėjas arba netgi pati suinteresuota viešojo administravimo institucija gali prašyti ombudsmeno vykdyti mediaciją. Vis dėlto, sutaikinimo procedūros, kaip Belgijos federalinio ombudsmeno pagalbos priemonė, nebūna dažnai taikomos Belgijos federalinio ombudsmeno institucijoje ir specialių procedūrų ar taisyklių, išskyrus paminėtas Belgijos federalinio ombudsmeno institucijos vidaus tvarkos taisykles, nėra patvirtinta.

Galiausiai, akcentuotina tai, kad nors Belgijos federaliniam ombudsmeniui yra numatyta galimybė savo veikloje vykdyti mediaciją, tačiau dėl susitarimo, kuris yra pasiekiamas konflikto šalims taikiai susitarus, nėra kreipiamasi į teisėją, kad šis būtų privalomai vykdomas.<sup>167</sup>

Kitas, ne mažiau reikšmingas mediacijos taikymo ombudsmenų veikloje pavyzdys, yra **Monakas**, kuriame įsteigta Vyriausiojo žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei mediacijos komisaro (angl. *The High Commissioner for the Protection of Rights, Liberties and for Mediation*) institucija, kuri yra nepriklausoma valstybės institucija, turinti tikslą užtikrinti nemokamą, lanksčią ir taikią priemonę, įtvirtinant žmonių teises Monako Kunigaikštystėje. Vyriausiasis komisaras, turėdamas įgaliojimus teikti rekomendacijas, nagrinėja piliečių skundus, siekdamas taikaus ginčų

---

<sup>165</sup> Belgijos federalinio ombudsmeno 2017 metų veiklos ataskaita [http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/annual\\_report\\_2017\\_-\\_highlights.pdf](http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/annual_report_2017_-_highlights.pdf), 135.

<sup>166</sup> The Federal Ombudsman Belgium (unpublished manuscript, January 22, 2019), Microsoft Word file.

<sup>167</sup> The Federal Ombudsman Belgium (unpublished manuscript, January 22, 2019), Microsoft Word file.

sprendimo ir savanoriško klaidų ir neteisingų sprendimų, priimtų piliečių atžvilgiu, koregavimo, tinkamai taikant teisės aktus ir laikantis teisingumo principo. Nors įsteigta sąlyginai neseniai<sup>168</sup>, Vyriausiojo komisaro institucija tapo reikšminga Monako Kunigaikštystės teisinės sistemos dalimi.

Pabrėžtina, kad santykiuose tarp valdžios institucijų ir piliečių Vyriausiojo komisaro vaidmuo yra ieškoti sprendimo tais atvejais, kai piliečiai yra įsitikinę, kad valdžios sprendimai arba Monako administravimo departamento ar valstybinių tarnybų veiksmai pažeidė jų teises arba laisves. Kovoiant su diskriminacija, Vyriausiasis komisaras sprendžia problemas, kai žmonės mano, kad Kunigaikštystės valstybinės ar privačios organizacijos nepagrįstai neteisingai su jais elgėsi, juos diskriminavo (lyties, amžiaus, kilmės, sveikatos būklės ir kt. pagrindu).

Remiantis 2013 m. spalio 30 d. Kunigaikščio įsakymo Nr. 4.524 dėl Vyriausiojo žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei mediacijos komisaro pareigybės įsteigimo<sup>169</sup> 16 punkto nuostatomis, Vyriausiasis komisaras savo veikloje ne tik nagrinėja privačių asmenų skundus dėl jų pažeistų teisių, bet tuo pagrindu vykdo ir mediaciją. Priešingai nei skundo nagrinėjimo atveju, kai išklausomos abi pusės, mediacijos procesas apima atvejus, kai Vyriausiojo komisaro veiksmai apsiriboja tik mediatoriaus vaidmeniu, siekiant suderinti skirtingus požiūrius ir nepareiškiant nuomonės dėl ginčo objekto. Tokio tipo įsitraukimas į procesą būna galimas, kai, pradėjus teisminį procesą iki Vyriausiojo komisaro inicijuoto ginčo sprendimo taikiu būdu išvados, abi šalys iš esmės sutinka atsisakyti teisės tą daryti. Todėl mediacijos proceso tikslas – skatinti, kiek tai įmanoma, derybų keliu siekti susitarimo, kuris leistų atsisakyti teisminių procedūrų, nepažeidžiant teismų, kuriems buvo perduotos šios bylos, prerogatyvos<sup>170</sup>.

Vertinant Vyriausiojo komisaro savo veikloje vykdomas procedūras, pažymėtina, kad didžiosios dalies atvejų rezultatas buvo peržiūra, kai abiem pusėms buvo suteikta galimybė pareikšti savo nuomonę. Šis procesas apima pasikeitimą informacija su administracinėmis institucijomis, dėl kurių veiksmų pareiškėjas pateikė skundą, prašant pateikti papildomą informaciją ir/arba dokumentus, kad Vyriausiasis komisaras galėtų susidaryti nešališką nuomonę dėl jam pateiktos nagrinėti situacijos ar ginčo, remdamasis objektyviais įrodymais ir vadovaudamasis pagrįstu kiekvienos šalies pozicijos išdėstymu. Kita vertus, tokio tipo įsitraukimas į procesą tik iš dalies atspindi Vyriausiojo komisaro veiklos, sprendžiant ginčus,

---

<sup>168</sup> Vyriausiojo žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei mediacijos komisaro institucija įsteigta 2013 m. spalio 30 d. Monako Kunigaikščio įsakymu Nr. 4.524, kuriame apibrėžiamos dvi Vyriausiojo komisaro atsakomybės sritys: ryšiai tarp valdžios institucijų ir piliečių bei kova su diskriminacija.

<sup>169</sup> 2013 m. spalio 30 d. Kunigaikščio įsakymas Nr. 4.524 dėl Vyriausiojo žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei mediacijos komisaro pareigybės įsteigimo, [https://hautcommissariat.mc/docs\\_site/Sovereign-Ordinance-No-4524-of-30-October-2013.pdf](https://hautcommissariat.mc/docs_site/Sovereign-Ordinance-No-4524-of-30-October-2013.pdf).

<sup>170</sup> Vyriausiojo žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei mediacijos komisaro 2015-2016 metų veiklos ataskaita, [https://hautcommissariat.mc/docs\\_site/Annual-Report-2015-2016\\_1.pdf](https://hautcommissariat.mc/docs_site/Annual-Report-2015-2016_1.pdf), 48.

realybę. Į Vyriausiąjį komisarą galima kreiptis pagalbos daugybe kitų atvejų, sprendžiant pareiškėjo problemas, kai dėl pateiktų skundų nėra gilinama į skundžiamo atvejo esmę. Šiuo tikslu Vyriausiasis komisaras įgyvendina priemonę, kurios tikslas vertinti šios institucijos veiklą teikiamos pagalbos pobūdžio pagrindu. Vyriausiojo komisaro veiklos apimtis, informuojant ir nukreipiant ginčo šalis tinkama linkme, yra nuolat auganti ir vis dažniau ši institucija traktuojama kaip viešoji priemonė, kurios pagalba piliečiai gali įgyvendinti savo teises. Atsižvelgiant į tai, minėtojo Kunigaikščio įsakymo Nr. 4.524 19 punktą<sup>171</sup> numato, kad Vyriausiasis komisaras, vykdydamas jam priskirtą informavimo misiją, gali skleisti informaciją suinteresuotiems piliečiams apie mediaciją. Kai Vyriausiasis komisaras mato, kad mediacija yra neįmanoma, ypač nepriimtų peticijų atveju, kai peticijos buvo pateiktos per anksti, jo įsitraukimas į procesą negali apsiriboti vien tik šio fakto konstatavimu, tokiu būdu ignoruojant Vyriausiajam komisarui priskirtą vaidmenį – aiškinti ir teikti pagalbą. Šiuo atveju Vyriausiasis komisaras peržiūri pareiškėjų pateiktą situaciją, kad, atsižvelgdamas į galiojančius teisės aktus ir praktiką, galėtų juos informuoti, bei patarti kreiptis, kai reikalinga, į konkrečią tarnybą ar instituciją, padėsiančią išspręsti problemą. Vyriausiojo komisaro uždavinys – užtikrinti, kad kiekvienas asmuo, kuris kreipiasi, susidarytų aiškų savo problemos vaizdą ir rastų geriausius būdus sprendimui<sup>172</sup>.

Apibendrinant šiame darbo skyriuje pateiktus Europos šalių ombudsmenų taikomos mediacijos pavyzdžius, galima konstatuoti, kad mediacijos taikymo ombudsmenų veikloje galimybės priklauso nuo kiekvienos valstybės teisinės sistemos ypatumų ir skirtingo ombudsmenų veiklos reglamentavimo. Tuo pagrindu skiriasi ir mediacijos taikomos ombudsmenų veikloje pagrindai, kurie, pastebėtina, ne visada yra aiškiai ir išsamiai reglamentuoti teisės aktų nuostatose. Kaip patvirtina pateikti pavyzdžiai, ombudsmenų taikoma mediacija yra specifinė, turinti tik jai būdingus bruožus ir procedūros vykdymo eigą. Ir nors nei vienoje iš šiame darbo skyriuje paminėtų valstybių ombudsmenų institucijų savo veikloje nevykdo mediacijos kaip vienos pagrindinių priemonių, tačiau akivaizdu, jog mediacija yra laikoma veiklos efektyvumo garantu, padedančiu ombudsmenams dar patrauklesniu pareiškėjams būdu ginti jų pažeistas teises ir laisves. Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, kad ombudsmenai, įvertinus jų statusą ir teisės aktais suteiktą kompetenciją, gali savo veikloje taikyti mediaciją.

---

<sup>171</sup> 2013 m. spalio 30 d. Kunigaikščio įsakymas Nr. 4.524 dėl Vyriausiojo žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei mediacijos komisaro pareigybės įsteigimo [https://hautcommissariat.mc/docs\\_site/Sovereign-Ordinance-No-4524-of-30-October-2013.pdf](https://hautcommissariat.mc/docs_site/Sovereign-Ordinance-No-4524-of-30-October-2013.pdf)

<sup>172</sup> Vyriausiojo žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei mediacijos komisaro 2015-2016 metų veiklos ataskaita, [https://hautcommissariat.mc/docs\\_site/Annual-Report-2015-2016\\_1.pdf](https://hautcommissariat.mc/docs_site/Annual-Report-2015-2016_1.pdf), 2-3.

### **3. MEDIACIJOS TAIKYMO LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIŲ VEIKLOJE PERSPEKTYVOS**

Šiame darbe pateiktos išvados dėl mediacijos taikymo ombudsmenų veikloje galimybių atkleidžia, kad Seimo kontrolieriai šiuo metu mediacijos nevykdo, o ir tuo atveju, jei ji būtų taikoma, tai nebūtų į klasikinę mediaciją panaši procedūra. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, jog siekiant ombudsmenų veikloje taikyti mediaciją, yra privalu numatyti priemones, kurių imantis tokios galimybės taptų realiomis, t. y. teorijoje egzistuojančios mediacijos taikymo prielaidos taptų normomis, leidžiančiomis realizuoti mediacijos įgyvendinamą praktikoje. Todėl šioje darbo dalyje pateikiami, autorės nuomone, reikšmingiausi Seimo kontrolierių veiklos nagrinėjant pareiškėjų skundus praktiniai aspektai, kurie turi būti koreguojami siekiant ombudsmenų praktikoje taikyti specifinę neteisminės mediacijos procedūrą.

#### **3.1. Teisės inicijuoti mediacijos procedūrą nustatymas**

Remiantis pirmiau šiame darbe pateiktomis išvadamis buvo konstatuota, kad pagal dabartinį galiojanti teisinį reguliavimą mediacija Seimo kontrolierių veikloje nėra taikoma. Todėl akcentuotina, kad, kaip ir visame šio darbo skyriuje, taip ir šiame poskyryje pateikiama analizė dėl teisės inicijuoti mediacijos procedūros taikymą ombudsmenų veikloje yra pagrįsta teorinėmis prielaidomis, kurios nors ir paremtos ne tik dabartinio teisinio reguliavimo nuostatomis, bet ir dar tik siūlomais teisės aktų pakeitimais, tačiau yra labai svarbios siekiant įvertinti realias mediacijos taikymo ombudsmenų veikloje galimybes.

Mediacijos procedūros inicijavimas yra betarpiškai susijęs su konflikto šalių sutikimu dalyvauti mediacijos procedūroje. Todėl pirmiausia būtina apžvelgti pagrindus, galinčius sąlygoti vienos ar kitos ginčo šalies atsisakymą dalyvauti Seimo kontrolierių taikytinos mediacijos procese.

Vienas iš tokių paminėtinų pagrindų yra viešojo administravimo subjekto galimybė mediacijos metu pasiekti susitarimo pagrindų sudaryti taikos sutartį. Pastebėtina, kad būtent dėl viešojo administravimo subjektų ribotų galimybių atlikti tam tikrus veiksmus savo nuožiūra ir pareigos veikti tik savo kompetencijos ribose, apskritai kvestionuotinomis tampa galimybės viešojo administravimo subjektui dalyvauti mediacijoje.

Reikia atkreipti dėmesį, kad dėl savo statuso viešuosius įgalinimus turintys subjektai susiduria su jų veiklos reguliavimu, kuriame vyrauja imperatyvios nuostatos. Tokių subjektų veikla pasižymi intensyviu reguliavimu ir sprendimus savo kompetencijos ribose jie priima remdamiesi tokių sprendimų reikalingumu, o ne jų priėmimo galimybe. Pabrėžtina, kad sutarties sudarymas yra įmanomas tik tuomet, kai sutarties šalys disponuoja tam tikra laisve nustatyti



sutarties sąlygas. Tai reiškia, jog jos turi galimybę pasiekti susitarimą derindamos savo pozicijas. Derinimo galimybėms būtina bent minimali sprendimo priėmimo laisvė, kuri įgalina asmenis tarpusavyje susitarti. Čia svarbu pabrėžti, kad privataus asmens susitarimo galimybes objektyviai apsprendžia jo disponuojamos teisės bei pareigos, o tuo metu valstybė, nors objektyviai yra saistoma tik to paties savo teisių ir pareigų turinio, praktiškai visada veikia per atstovą ir todėl susiduria su papildomais techniniais ribojimais – ji yra įgali sudaryti sutartis tiek, kiek konkrečioje situacijoje jas gali sudaryti atstovas. Tokiu atveju valstybės galimybės pradėti sutartinius santykius yra apspręstos konkrečiu atveju ją atstovaujančio asmens galimybės laisvai, t. y. be pašalinio kišimosi ar reikalavimų, priimti sprendimus. Tokia galimybė pasireiškia kaip diskrecija<sup>173</sup>.

Pažymėtina, kad, remiantis L. Meškio ir M. Gerdvilos nuomone, mediacija gali būti pasitelkiama sprendžiant įvairaus pobūdžio ginčus, kuriuose viešojo administravimo subjektams yra suteikiama diskrecijos teisė peržiūrėti savo anksčiau priimtą sprendimą ir jo pagrindu kilusį ginčą spręsti savo nuožiūra. Esant tokiai galimybei, institucija galėtų dar kartą išanalizuoti situaciją ir remdamasis proporcingumo principu įvertinti, ar pirminio sprendimo priėmimo metu naudotos priemonės atitiko tikslą, kurį buvo norėta pasiekti. Tačiau net kompromiso tarp šalių atveju, viešojo administravimo subjektas, prieš priimdamas savo sprendimą, turi paisyti bendrųjų reikalavimų, būdingų sudarant taikos sutartį, t. y. privalu nustatyti, ar sudaromas susitarimas atitinka viešąjį interesą, imperatyvias įstatymo normas bei nepažeidžia trečiųjų asmenų teisių ir teisėtų interesų.<sup>174</sup>

Taigi, diskrecijos teisė yra vienas iš pagrindų galinčių riboti viešojo administravimo subjekto galimybes dalyvauti mediacijoje. Tačiau akcentuotina, jog diskrecijos klausimas administracinėje teisėje dažniausiai siejamas su norminių administracinių aktų leidyba bei viešojo administravimo subjektų priimamais individualiais administraciniais teisės aktais.<sup>175</sup> Tačiau, kaip jau minėta šiame darbe, Seimo kontrolieriai nėra įgalioti vertinti viešojo administravimo subjektų priimtų individualių ir norminių administracinių aktų, todėl viešojo administravimo institucija, sprendama dėl dalyvavimo ombudsmenų vykdomoje mediacijoje, turėtų tik įvertinti savo galimybes derėtis dėl kilusio konflikto išsprendimo sąlygų, atsižvelgti į tai, ar jos nepažeistų jos veiklą reglamentuojančių teisės aktų.

Vertinant privataus asmens, kuris su skundu kreipiasi į Seimo kontrolierių instituciją, galimus atsisakymo dalyvauti ombudsmenų taikomos mediacijos procese pagrindus, paminėtina, kad labiausiai tikėtina tokia situacija, jog pareiškėjas kreipdamasis į ombudsmenus siektų ne taikus konflikto išsprendimo, o norėtų gauti Seimo kontrolierių išvadas ir rekomendacijas dėl jo skundo

---

<sup>173</sup> Arnas Stonys, „Reguliacinės sutartys viešojoje teisėje“ (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2013), 115, <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:1907062/datastreams/MAIN/content>.

<sup>174</sup> Meškys, *supra note* 52: 141.

<sup>175</sup> Šimkus, *supra note* 93: 74.

pagrindu atlikto tyrimo. Tokiu atveju, kai asmuo yra suinteresuotas viešojo administravimo subjekto veiklos dėl jam aktualaus klausimo įvertinimu, Seimo kontrolieriai neabejotinai privalėtų atlikti tyrimą ir priimti vieną iš Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalyje numatytų sprendimų.

Remiantis pirmiau paminėtais galimais atsisakymo dalyvauti mediacijoje pagrindais, tampa akivaizdu, jog tiek sutikimas / nesutikimas dalyvauti mediacijos procese, tiek teisė inicijuoti ombudsmenų taikytiną mediacijos procedūrą yra susiję su šalių savanoriškumo principo įgyvendinimu. Šalys savo noru pasirenka galimybę dalyvauti ar nedalyvauti mediacijoje, kaip ir pačios gali pasiūlyti pradėti mediacijos procesą. Tačiau konkretizuojant dėl šalies sutikimo dalyvauti ombudsmenų taikytinoje mediacijoje ir jos siūlymo inicijuoti ombudsmenų vykdytiną mediacijos procesą reikia atkreipti dėmesį, jog būtina įvertinti ir tokios mediacijos šalims priimtinumą. Turima omenyje, jog išreikšdamos sutikimą dalyvauti mediacijoje ar teikdamos siūlymą inicijuoti mediacijos procesą, šalys taip pat turi sutikti su konkreto mediatoriaus ombudsmenų taikomoje mediacijoje paskyrimu, t. y. mediatorius turi būti šalims priimtinas. Tai svarbu, nes, darbo autorės nuomone, kaip mediatoriai mediacijos procedūrą Seimo kontrolierių institucijoje turėtų vykdyti patys Seimo kontrolieriai, kurie veikia Lietuvos Respublikos Seimo nutarimų pagrindu jiems priskirtose srityse<sup>176</sup>, ir tik išskirtiniais atvejais, esant mediacijos šalių prašymams ar kitiems teisiniams pagrindams, mediatorius ombudsmenų vykdomame mediacijos procese galėtų būtų pakeistas kitu.

Analizuojant dėl subjektų, kurie turėtų teisę inicijuoti Seimo kontrolierių vykdytiną mediacijos procesą, pažymėtina, kad šiuo aspektu yra tam tikrų niuansų. Paminėtina tai, kad tuo atveju, jei taikyti analogiją Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 pakeitimo įstatymo projekte teikiamiems siūlymams dėl neteisminės mediacijos Lietuvos administracinių ginčų komisijoje inicijavimo, siūlymą perduoti administracinį ginčą spręsti neteisminės mediacijos būdu gali teikti tiek Lietuvos administracinių ginčų komisijoje nagrinėjamo ginčo šalys, tiek minėtosios komisijos narys, paskirtas pranešėju byloje, tiek pati Lietuvos administracinių ginčų komisija. Tačiau Seimo kontrolierių vykdytinai mediacijos atveju, viešojo administravimo subjekto galimybės inicijuoti mediaciją būtų ribotos. Tai grindžiama tuo, jog Seimo kontrolieriai, vykdydami savo vieną pagrindinių funkcijų, t. y. nagrinėdami pareiškėjų skundus dėl valstybės bei savivaldybių institucijų ir įstaigų pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus

---

<sup>176</sup> Remiantis Seimo kontrolierių įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr.>) 7 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad Seimas skiria vieną Seimo kontrolierių valstybės institucijų ir įstaigų pareigūnų veiklai tirti ir vieną Seimo kontrolierių savivaldybių institucijų ir įstaigų pareigūnų veiklai tirti. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad inicijuoti ir (ar) vykdyti mediacijos procesą turėtų tas Seimo kontrolierius, kurio veiklos sričiai būtų priskirtinas asmens skundas.

teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje, atlieka tyrimus tik į juos besikreipiančių pareiškėjų, kuriais gali būti tik privatūs fiziniai ar juridiniai asmenys, skundų pagrindu arba pradėdami tyrimus savo iniciatyva. Tuo metu viešojo administravimo institucijoms teisė kreiptis į ombudsmenų instituciją nėra ir negalėtų būti numatyta, nes tai prieštarautų pačiai ombudsmenų instituto prigimčiai. Tačiau, darbo autorės įsitikinimu, viešojo administravimo subjektas turėtų turėti teisę inicijuoti mediacijos procesą, kai Seimo kontrolieriaus sprendimu jau būtų pradėtas pareiškėjo skundo tyrimas ir šioje stadijoje viešojo administravimo subjektas jau būtų tapęs suinteresuotuoju asmeniu. Tuo metu pareiškėjui, kreipiantis į Seimo kontrolierių su skundu, jokių apribojimų dėl mediacijos proceso inicijavimo neturėtų būti numatyta, nes, įvertinęs savo skundo pateikimo tikslus ir norėdamas taikaus konflikto išsprendimo, jis turėtų galimybę iš karto savo skunde išdėstyti prašymą dėl mediacijos proceso jam aktualiui klausimui pradėjimo. Dėl šio prašymo patenkinimo ar atmetimo Seimo kontrolierius turėtų priimti savo atskirą procesinį sprendimą.

Pažymėtina, kad atskiras Seimo kontrolieriaus sprendimas dėl mediacijos (ne)taikymo, darbo autorės nuomone, būtų reikalingas remiantis tuo, jog mediacija administraciniame procese galima ne dėl visų atvejų. Kadangi dabar galiojančioje Mediacijos įstatymo redakcijoje yra įtvirtinta tik civiliniuose ginčiuose taikoma teisminė ir neteisminė mediacija, todėl reikia atkreipti dėmesį į Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 pakeitimo įstatymo projekte teikiamus siūlymus, numatančius, jog galima perduoti spręsti administracinių ginčų neteisminės ar teisminės mediacijos būdu tik tokį administracinį ginčą, dėl kurio administracinio ginčo šalims pagal įstatymus leidžiama sudaryti taikos sutartį. Be to, minėtame įstatymo projekte numatyta, kad neteisminės administracinių ginčų mediacijos metu sudaromoms taikos sutartims taikomi Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatyme ir kituose įstatymuose nustatyti reikalavimai.<sup>177</sup> Paminėtina, kad Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatyme numatyti pagrindiniai reikalavimai taikos sutarčiai, pagal kuriuos taikos sutartis turi neprieštarauti imperatyvioms įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatoms, viešajam interesui, nepažeisti trečiųjų suinteresuotų asmenų teisių ar teisėtų interesų.<sup>178</sup> Šio darbo autorės nuomone, dėl Seimo kontrolierių taikytinos mediacijos metu sudaromų taikos sutarčių reikėtų atsižvelgti į pirmiau paminėtas nuostatas ir taikyti analogiją. Ir nors Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo nustatyta tvarka ketinama taikyti mediaciją dėl administracinių ginčų, kas nebūtų taikoma mediacijos Seimo kontrolierių veikloje atveju, tačiau bendrieji reikalavimai šalių sudaromai taikos sutarčiai

---

<sup>177</sup> „Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 pakeitimo įstatymas“ projektas, E-Seimas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/a4774960f92411e895b0d54d3db20123?positionInSearchResults=0&searchMod elUUIID=c19763c1-aa29-439b-9128-44efe8d0d7de>.

<sup>178</sup> Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.594F129CE9AD/asr>) 15 straipsnio 4 dalis.

administraciniame procese yra vienodi, todėl turėtų būti jų laikomasi ir ombudsmenų vykdytinose mediacijos atveju.

Iš to, kas paminėta, daroma išvada, kad sprendžiant dėl galimybės Seimo kontrolieriui tiek savo iniciatyva, tiek pagal pareiškėjo prašymą pradėti mediacijos procedūrą, turėtų būti įvertintas konflikto, dėl kurio kreipėsi pareiškėjas, pobūdis ir nustatyta, ar dėl tokio atvejo įstatymai leidžia sudaryti taikos sutartis, reikalavimai kuriai jau buvo paminėti pirmiau. Akivaizdu, kad nustatyti visus konkrečius mediacijos taikymo ar netaikymo Seimo kontrolierių veikloje atvejus būtų pernelyg sudėtinga, todėl, šio darbo autorės įsitikinimu, unifikuoti šio proceso nėra galimybių ir todėl Seimo kontrolieriaus sprendimas dėl mediacijos procedūros pradėjimo turėtų būti priimamas *ad hoc*.

Įvertinus tai, kas išdėstyta, konstatuotina, jog ombudsmenų taikomos mediacijos procedūros inicijavimo teisė yra galima tiek iš paties Seimo kontrolieriaus, tiek iš skundą ombudsmeniui pateikusių pareiškėjo, tiek (su tam tikrais apribojimais) iš viešojo administravimo subjekto. Atsižvelgiant į tai, kad viešuosius įgalinimus turintys viešojo administravimo subjektai susiduria su jų veiklos reguliavimu, kuriame vyrauja imperatyvios nuostatos, todėl pirmiausia viešojo administravimo institucija apskritai turi įvertinti savo galimybes dalyvauti mediacijos procese ir, juolab, jį inicijuoti. Remiantis siūlomais teisinio neteisminės mediacijos proceso administracinėje teisėje reguliavimo pakeitimais, manytina, kad pareiškėjas teisę siūlyti taikyti mediaciją turi visais atvejais, kai su skundu kreipiasi į ombudsmeną. Tuo metu viešojo administravimo subjektas turėtų turėti teisę inicijuoti mediacijos procesą tik kai Seimo kontrolieriaus sprendimu jau būtų pradėtas pareiškėjo skundo tyrimas ir šioje stadijoje viešojo administravimo subjektas jau būtų tapęs suinteresuotuoju asmeniu. Akcentuotina, kad konflikto pobūdis lemia taikos sudarymo mediacijos procese galimybes, tad įvertinus konfliktų įvairovę, konstatuotina, jog ombudsmeno sprendimas dėl mediacijos inicijavimo turėtų būti priimamas įvertinant kiekvieną atvejį atskirai.

Atsižvelgiant į išdėstytą, darbo autorės nuomone, tiek Seimo kontrolierių, tiek abiejų konflikto šalių (privataus asmens ir viešojo administravimo institucijos) teisę inicijuoti mediacijos procesą ombudsmenų veikloje turi būti aiškiai įtvirtinta Seimo kontrolierių įstatyme, kaip tai, pavyzdžiui, siūloma dėl neteisminės mediacijos inicijavimo atvejų Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 pakeitimo įstatymo projekte.

### **3.2. Mediacijos procedūros Seimo kontrolierių veikloje išskyrimas ir Europos šalių gerosios praktikos pritaikymas**

Atsižvelgiant į tai, kad šiame darbe buvo konstatuota, jog Seimo kontrolieriai savo veikloje galėtų taikyti tarp privataus asmens ir viešojo administravimo institucijos dar nekilusio ginčo mediaciją, t. y. kaip prevencinę priemonę ginčo išvengimui, todėl, darbo autorės nuomone, neabejotinai būtina išanalizuoti tokiems atvejais taikytinas konkrečias priemones ir numatyti galimą procedūros eigą, jei (kai) ombudsmenai savo veikloje taikytų neteisminę mediaciją.

Pirmiausia atkreiptinas dėmesys į tai, jog vykdydami vieną pagrindinių savo funkcijų, t. y. nagrinėdami pareiškėjų skundus dėl valstybės bei savivaldybių institucijų ir įstaigų pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje, Seimo kontrolieriai skundų tyrimo procedūrą atlieka remdamiesi Seimo kontrolierių įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos darbo reglamento nuostatomis.<sup>179</sup> Pažymėtina, kad paminėtųjų teisės aktų nuostatos dėl pareiškėjų skundų tyrimo procedūrų yra svarbios tuo, jog, sprendžiant dėl mediacijos taikymo Seimo kontrolierių veikloje galimybių, yra būtina apibrėžti mediacijos procedūros statusą, įvertinant, ar ši procedūra privalo būti atskirta nuo ombudsmenų atliekamos pareiškėjų skundų nagrinėjimo, ar laikytina sudedamąja, tik šį procesą papildančia, dalimi. Turima omenyje, kad turi būti nustatyta, ar mediacijos procesas gali būti pradėtas tik vykdant pareiškėjo skundo tyrimo procedūrą (jos eigoje), ar mediacija gali būti taikoma pareiškėjo skundo pagrindu, tačiau skundo tyrimo dėl jo dar nepradėjus.

Šiam aspektui atskleisti, būtina pabrėžti, kad vienas esminių kriterijų, patvirtinančių šių procedūrų atskyrimo būtinumą, yra sietinas su Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnyje įtvirtintomis nuostatomis, apibrėžiančiomis Seimo kontrolierių reikalavimų privalomumą.<sup>180</sup> Akivaizdu, jog minėtojo Seimo kontrolierių įstatymo straipsnio nuostatos prieštarauja pagrindiniams mediacijos savanoriškumo, neutralumo, mediatoriaus nešališkumo principams, todėl teigtina, kad mediacija negali būti pareiškėjo skundo nagrinėjimo proceso dalimi. Remiantis Seimo kontrolierių įstatymo nuostatomis, Seimo kontrolieriaus atliekamo pareiškėjo skundo tyrimas sąlygoja tam tikras pareigas viešojo administravimo subjektams bei yra neatsiejamas nuo

---

<sup>179</sup> Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos vadovo 2015 m. spalio 5 d. įsakymu Nr. 1V-50 patvirtinto Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos darbo reglamento (<http://lrski.lt/administracine-informacija/2013-04-30-11-08-28.html>) VI skyriuje „Skundų nagrinėjimas, skundų ir projektų bylų tvarkymas“ įtvirtintos nuostatos, kuriomis remiantis yra vykdomos pareiškėjų skundų atsisakymo arba skundo nagrinėjimo iš esmės procedūros.

<sup>180</sup> Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr.>) 20 straipsnio 1 dalyje yra numatyta, kad pareigūnai privalo Seimo kontrolierių reikalavimu nedelsdami pateikti jiems informaciją, dokumentus ir kitą medžiagą, būtinus jų funkcijoms atlikti, o to paties straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, jog Seimo kontrolieriaus siūlymą (rekomendaciją) privalo nagrinėti institucija ir įstaiga ar pareigūnas, kuriems toks siūlymas (rekomendacija) adresuojamas (adresuojama), ir apie nagrinėjimo rezultatus informuoti Seimo kontrolierių. Taip pat numatyta, kad asmenys, trukdantys Seimo kontrolieriui atlikti savo pareigas, atsako įstatymų nustatyta tvarka (4 dalis).

aktyvaus Seimo kontrolieriaus, kaip viešojo administravimo institucijos veiklos vertinimą atliekančio pareigūno, vaidmens. Tuo metu vertinant mediacijos, kaip atskiro Seimo kontrolierių vykdytino proceso, galimybes, akcentuotina, kad, esant tinkamam teisiniam reguliavimui, kliūčių jos įgyvendinimui nebūtų. Vadinasi, mediacija, kaip ginčų prevencijos priemonė, Seimo kontrolierių veikloje turėtų būti vykdoma pirminiame pareiškėjo kreipimosi į Seimo kontrolierius etape ombudsmeno ar pareiškėjo iniciatyvos pagrindu ir tik tada, kai tarp pareiškėjo ir viešojo administravimo institucijos susidariusi konfliktinė situacija yra analizuotina ir vertintina Seimo kontrolierių kompetencijos ribose, o dėl atlikto tyrimo gali būti priimamas vienas iš Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalyje numatytų sprendimų. Ši išvada patvirtinama žemiau nurodytais pagrindais.

Pažymėtina, kad, kaip jau buvo minėta pirmiau, pareiškėjų kreipimusi į Seimo kontrolierius pagrindai sąlygoja, kad ne visi pareiškėjų skundai yra priskirtini Seimo kontrolierių kompetencijai, nors juose ir skundžiamasi tam tikrais viešojo administravimo subjektų veiksmais (neveikimu) ar priimtais sprendimais. Todėl dėl dalies pareiškėjų kreipimusi Seimo kontrolieriai priima sprendimą atsisakyti nagrinėti skundą arba skundą išnagrinėja tarpininkaujant (taikinant). Seimo kontrolieriai tarpininkauja (taikina) tais atvejais, kai yra atsisakymo nagrinėti skundą pagrindai, numatyti Seimo kontrolierių įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 6 punkte, o tam tikrais atvejais ir 17 straipsnio 1 dalies 3 punkte.<sup>181</sup> Remiantis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos – Nacionalinės žmogaus teisių institucijos – 2018 metų veiklos ataskaitos<sup>182</sup> duomenimis, 2018 metais Seimo kontrolieriai iš esmės išnagrinėjo 410, išnagrinėjo tarpininkaujant 716, o atsisakė nagrinėti – 679 skundus. Be to, iš visų 716 tarpininkavimo dėl skunde nurodytos problemos sprendimo atvejų į Seimo kontrolierių įstaigą pakartotinai kreipėsi tik dešimtadalis pareiškėjų, t. y. gauti 69 pakartotiniai skundai. Iš pateiktų duomenų matyti, kad tarpininkavimo procedūra, kuri, kaip jau buvo minėta, savo esme nėra Seimo kontrolierių vykdoma mediacijos procedūra, yra labai reikšminga Seimo kontrolierių veikloje. Pastebėtina, kad dažniausi Seimo kontrolierių tarpininkavimo (taikinimo) atvejai yra susiję su tuo, jog pareiškėjas dėl jam aktualios problemos išsprendimo nebūna kreipęsis į tam tikrą klausimą nagrinėti kompetentingą instituciją ar net į pačią jo skundžiamą instituciją, nors pastaroji iš karto galėtų operatyviai išspręsti pareiškėjo problemą. Būtent tai patvirtina, jog dėka tikslingo pareiškėjo skundo nukreipimo ir ombudsmeno siūlymo gera valia spręsti pareiškėjui aktualų klausimą, gautas rezultatas daugeliu atvejų tenkina

---

<sup>181</sup>Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo (https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr.) 17 straipsnio 1 dalies 3 ir 6 punktuose nurodoma, kad Seimo kontrolierius ne vėliau kaip per 7 darbo dienas nuo skundo gavimo dienos priima sprendimą atsisakyti nagrinėti skundą, apie tai informuodamas pareiškėją, jeigu skunde nurodytų aplinkybių tyrimas nepriklauso Seimo kontrolieriaus kompetencijai (3 p.) arba padaro išvadą, kad skundą nagrinėti tikslinga kitoje institucijoje ar įstaigoje (6 p.)

<sup>182</sup> „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos – Nacionalinės žmogaus teisių institucijos – 2018 metų veiklos ataskaita“, [http://rski.lt/images/dokumentai/SK-ataskaita-2018\\_galutine.pdf](http://rski.lt/images/dokumentai/SK-ataskaita-2018_galutine.pdf), 74.

pareiškėją. Todėl, darbo autorės nuomone, atsižvelgiant į šios procedūros efektyvumą, Seimo kontrolierių tarpininkavimas (taikinimas) turėtų ir toliau būti vykdomas Seimo kontrolierių veikloje tokia pat tvarka bei forma kaip ir iki šiol.

Nors ombudsmenų veiklos praktika ir statistika rodo, jog Seimo kontrolierių tarpininkavimo (taikinimo) procedūra laikytina labai sėkminga ir pasiteisinusia, tačiau, kaip jau minėta, tam tikras skaičius pareiškėjų problemų ir po minėtosios procedūros taikymo lieka neišspręstas. Šiuo metu tokių neišspręstų konfliktų pagrindu Seimo kontrolieriai pradeda pareiškėjo skundo tyrimą su visomis iš to išplaukiančiomis pasekmėmis skundžiamam viešojo administravimo subjektui. Taigi, tokia situacija gali būti traktuojama dvejopai. Iš vienos pusės, tokio pakartotinio pareiškėjo kreipimosi atveju, kai skundo dalyko vertinimas patenka į Seimo kontrolierių kompetencijos ribas, jis galėtų būti priskiriamas naujam pareiškėjo skundai ir sprendžiamas klausimas dėl mediacijos procedūros inicijavimo. Tačiau iš kitos pusės, pareiškėjo pakartotiniame skunde nurodyta problema jau buvo preliminariai vertinama Seimo kontrolieriaus ir dėl jos pradėta tarpininkavimo (taikinimo) procedūra, kuri nebuvo sėkminga. Vadinasi, Seimo kontrolieriaus siūlymas inicijuoti mediacijos procedūrą galimai būti perteklinis. Tačiau pastebėtina, jog pakartotinai pateiktame pareiškėjo skunde gali būti nurodoma naujų faktinių aplinkybių, pakeistas pareiškėjo prašymas Seimo kontrolieriui dėl konkrečių veiksmų atlikimo ir kt. Todėl, darbo autorės nuomone, tokiais atvejais pareiškėjo teisė inicijuoti mediacijos procedūrą turėtų būti išsaugota, paliekant galimybę pareiškėjui pačiam nuspręsti dėl vis dar esamos tikimybės išspręsti konfliktą taikiai. Juolab, pabrėžtinai kitoks pačios mediacijos procedūros pobūdis, jos metu mediatoriaus taikomų technikų poveikis, išsaugomo konfidencialumo aspektas bei pačių konflikto šalių pastangos pačioms surasti abiemis priimtina ginčo sprendimą. Manytina, kad šie veiksniai skatintų tiek pareiškėją, tiek viešojo administravimo instituciją dar kartą įvertinti susidariusios konfliktinės situacijos aplinkybes ir ieškoti taikaus susitarimo. Tuo remiantis, galima daryti išvadą, kad mediacijos procedūra Seimo kontrolierių veikloje galėtų būti inicijuojama ir po Seimo kontrolierių taikytos tarpininkavimo (taikinimo) procedūros.

Atsižvelgiant į pirmiau nurodytus pagrindus Seimo kontrolieriams pradėti mediacijos procesą, būtina aptarti ombudsmenų vykdytiną mediacijos pagrindus ir pačios procedūros eigą, nes ne visais atvejais ji galėtų būti vienoda. Kaip patvirtina Kipro, Estijos ir Belgijos ombudsmenų praktika, mediacijos procedūros pradėjimas gali priklausyti nuo konflikto turinio ir suinteresuotų konflikto šalių prašymų ar ombudsmeno iniciatyvos taikyti mediaciją, kas sąlygoja ir pačios procedūros eigą.

Taigi, pagrindas mediacijos procedūrai ombudsmenų praktikoje pradėti turėtų būti pareiškėjo skundas dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų (neveikimo) ar priimtų sprendimų pažeidžiančių žmogaus teises ar laisves viešojo administravimo srityje. Tačiau

pabrėžtina, kad sąlyginai ne kiekvienas pareiškėjo skundas (ar jo dalis) galėtų būti pagrindu mediacijos procedūrai pradėti. Taip teigtina žiūrint iš tos perspektyvos, jog pareiškėjo skunde turėtų būti išdėstytas prašymas Seimo kontrolieriui dėl mediacijos jam aktualiu klausimu inicijavimo. Tokio prašymo pareiškėjui aiškiai neišreiškus ar dėl jo nepasisakius, turėtų būti numatyta ombudsmeno prerogatyva spręsti mediacijos proceso inicijavimo klausimą, įvertinant pagrindų, draudžiančių sudaryti taikos sutartį, nebuvimą. Pabrėžtina, kad dabar galiojančios Seimo kontrolierių įstatymo redakcijos 14 straipsnyje<sup>183</sup> yra numatyti reikalavimai Seimo kontrolieriams teikiamiems skundams. Remiantis jais, manytina, kad minėtasis Seimo kontrolierių įstatymo straipsnis turėtų būti papildytas nuostata, jog kreipdamasis į Seimo kontrolierių pareiškėjas turi išreikšti savo nuomonę dėl mediacijos jo skundo pagrindu taikymo. Tai, autorės nuomone, sąlygotų galimybes Seimo kontrolieriams įvertinti pareiškėjo norus bei ketinimus dėl taikaus konflikto išsprendimo. Tačiau pastebėtina, kad pareiškėjo nuomonės šiuo klausimu nepareiškimas<sup>184</sup> neturėtų užkirsti kelio Seimo kontrolieriui įvertinti poreikį, galimybes ir esamus pagrindus mediacijos proceso dėl pareiškėjo skundo pradėjimui.

Kadangi klasikinė mediacijos procedūra yra neatsiejama nuo tam tikrų mediacijos vykdymo etapų, vertinant mediacijos procedūros administraciniame procese eigą, o tuo pačiu ir ombudsmenų taikytinos mediacijos proceso eigą, teigtina, kad Seimo kontrolierių vykdytina mediacijos procedūra ne visais atvejais galėtų būti vykdoma nuosekliai įgyvendinant visus mediacijos etapus. Kaip patvirtina ir šiame darbe paminėta užsienio šalių ombudsmenų praktika mediacijos srityje, mediacija administraciniame procese turi savo tam tikrą specifiką, į kuria tenka atsižvelgti bei jos paisyti, siekiant, kad mediacija administraciniame procese apskritai būtų galima. Todėl, manytina, jog tinkamai turėtų būti laikomi tokie ombudsmenų, kaip mediatorių, veiksmai dėl kontakto su konflikto šalimis (jų atstovais) užmezgimo ir konfliktinės situacijos aplinkybių išsiaiškinimo telefonu, rašytinio siūlymo pareiškėjui, o jam sutikus, ir viešojo administravimo subjektui dėl mediacijos proceso pradėjimo, dažnesnio nei įprastai praktikoje „šaudyklinės“ mediacijos taikymo ir kt. Pabrėžtina, kad mediacijai pasižymint savo neformaliu pobūdžiu, svarbiausia yra vadovautis mediacijos principais ir jų pagrindu siekti mediacijos tikslų. Pažymėtina, kad remiantis šiame darbe paminėtais Estijos ar Belgijos pavyzdžiais dėl mediacijos procedūros vykdymo, procedūros neformalumas neįtakoja mediacijos metu pasiekto rezultato.

---

<sup>183</sup>Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr>.) 14 straipsnyje įtvirtinta, kad skunde turi būti nurodomas pareiškėjo vardas, pavardė, skundžiamų pareigūnų vardai ir pavardės, suformuluotas prašymas Seimo kontrolieriui ir kt.

<sup>184</sup> Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo (TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr>.) 14 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad skundo formos nesilaikymas negali būti pagrindas atsisakyti tirti skundą. Tai dar kartą patvirtina, kad ombudsmenų procesas nagrinėjant pareiškėjų skundus yra ganėtinai neformalus, todėl net skundo reikalavimų nesilaikymas nėra laikytina priežastimi pareiškėjo skundo ištyrimui.



Todėl, darbo autorės nuomone, ombudsmenų veikloje taikytina mediacija nors ir pasižymėtų tam tikrais specifiniais bruožais, tačiau galėtų būti sėkmingai įgyvendinama.

Reikia pripažinti, kad, nepaisant mediacijos proceso patrauklumo, tam tikrais atvejais Seimo kontrolierių taikytina mediacijos procedūra gali būti tiesiog nepradėta, o pradėta procedūra gali būti baigta nepavykus rasti taikaus konflikto išsprendimo variantą. Tokie atvejai galimi, kai mediacijos procesas neįvyksta dėl vienos iš konflikto šalių atsisakymo dalyvauti mediacijoje. Pastebėtina, kad susidarius minėtajai situacijai, tiesiog turėtų būti pradedamas pareiškėjo skundo tyrimas Seimo kontrolierių įstatyme ir Seimo kontrolierių įstaigos darbo reglamente nustatyta tvarka. Tuo atveju, kai konflikto šalys mediacijos metu nepasiekė taikaus susitarimo, mediacijos procesas turėtų būti baigiamas, tačiau tuo pagrindu pradėtai pareiškėjo skundo tyrimo procedūrai turėtų būti keliami tam tikri reikalavimai, kurie būtini dėl konfidencialumo principo išsaugojimo. Remiantis juo, Seimo kontrolierius ar jo padėjėjas, vykdęs konflikto šalių mediaciją, turėtų perduoti skundo nagrinėjimą kitam Seimo kontrolieriui ar jo patarėjui. Atsižvelgiant į tai, būtų užtikrinamas mediacijos bei skundo tyrimo procedūrų atskyrimas.

Neabejotinai būtina akcentuoti ir tuos atvejus, kai dėl Seimo kontrolierių vykdyta mediacijos proceso pabaiga būtų sėkminga ir konflikto šalys būtų suradusios sprendimą dėl jų nesutarimo išsprendimo. Tuomet, darbo autorės nuomone, tinkamu taikytinu pavyzdžiu laikytina praktika, kuri įgyvendinama Belgijos federalinio ombudsmeno institucijoje. Kaip jau buvo minėta, Belgijos federaliniam ombudsmeniui taikius mediaciją ir konflikto šalims pasiekus taikų susitarimą, minėtasis susitarimas nėra tvirtinamas teismo bei nėra privalomai vykdomas. Darbo autorės įsitikinimu, tokios pat nuostatos turėtų būti laikomasi ir Seimo kontrolierių atveju jiems taikant mediaciją. Tai paaiškinama tuo, jog Seimo kontrolieriai, atsižvelgiant į jų statusą, priimamų sprendimų (rekomendacijų) neprivalomumą ir specifinį jų taikomos mediacijos, kaip prevencinės priemonės ginčui kilti, pobūdį, negalėtų turėti privalomai tvirtinamo konflikto šalių susitarimo. Pabrėžtina, kad ombudsmenas yra pareigūnas, kuris dėl savo nepriklausomo statuso neveikia valstybės vardu. Todėl nors taikos sutarties neprivalomumas galimai sumažintų ombudsmenų taikomos mediacijos patrauklumą kai kurių pareiškėjų nuomone, tačiau tikėtina, kad mediacijos susitarimo, pasiekto abiejų šalių bendru sprendimu, daugeliu atveju vis tik būtų laikomasi.

Kaip teigtina remiantis šiame darbe paminėtų užsienio šalių praktika, mediacijos taikymo ombudsmenų veikloje teisinis reguliavimas nei vienoje iš nurodytų valstybių nėra išsamus, tačiau tai nelaikoma priežastimi ombudsmenams mediacijos savo veikloje netaikyti. Vis tik konstatuotina, jog esamas Seimo kontrolierių veiklos teisinis reguliavimas nėra tinkamas ir pakankamas neteisminei mediacijai jų veikloje vykdyti, todėl tik išsamus mediacijos taikymo Seimo kontrolierių veikloje teisinis reguliavimas, neabejotinai, užtikrintų aiškumą teisinėje sistemoje ir leistų žmonėms tikslingiau veikti ginant savo teises ir laisves, kai jų pažeidimas yra

sąlygotas kylančio konflikto su viešojo administravimo subjektais. Todėl, darbo autorės nuomone, Seimo kontrolierių įstaiga turėtų būti Mediacijos įstatyme nurodyta kaip viena iš mediacijos valdymo institucijų, o taip pat atitinkamai turėtų būti pakeistas Seimo kontrolierių įstatymas, jame įtvirtinant ir (ar) pakeičiant nuostatas, numatančias galimybes Seimo kontrolierių veikloje taikyti mediaciją. Galiausiai, Seimo kontrolierių įstaigos darbo reglamente privalu numatyti atskiras pareiškėjų skundų tyrimų bei mediacijos taikymo procedūras.

Apibendrinant konstatuotina, kad mediacija Seimo kontrolierių veikloje turėtų būti taikoma, juolab, jog tai būtų daug efektyvesnis privačių asmenų ir viešojo administravimo subjektų kylančių konfliktų sprendimo būdas, kurio įgyvendinimui nereikėtų skirti papildomo finansavimo, o tuo pačiu būtų sutaupomos valstybės biudžeto lėšos, naudojamos ginčų sprendimui Lietuvos administracinių ginčų komisijoje ar teismuose. Pabrėžtina, kad mediacijos taikymas, tikėtina, padidintų ir Seimo kontrolierių įstaigos veiklos efektyvumą, o tai sąlygotų galimybes greičiau išspręsti į Seimo kontrolierius besikreipiančių pareiškėjų problemas bei skirti daugiau laiko ir dėmesio didesnei visuomenės daliai aktualių tyrimų atlikimui bei siūlymų (rekomendacijų) jų pagrindu teikimui.

## IŠVADOS

1. Atsižvelgiant į sparčiai besikeičiančius visuomenės poreikius, ombudsmeno institutas privalo keistis ir siekti kuo efektyvesnio savo veiklos įgyvendinimo. Viena tokių priemonių pasikeitimams realizuoti galėtų būti mediacijos taikymas ombudsmenų veikloje.

2. Pagal šiuo metu galiojančios Seimo kontrolierių įstatymo redakcijos nuostatas Seimo kontrolieriai neįgaliai vertinti tarp privataus asmens ir viešojo administravimo subjekto kilusių administracinių ginčų, todėl Seimo kontrolierių įstaiga nėra ir negali būti laikoma ikiteismine administracinių ginčų nagrinėjimo institucija.

3. Seimo kontrolierių veiklos teisinis reguliavimas yra pernelyg abstraktus ir nepakankamas, kad mediacija Seimo kontrolierių veikloje būtų taikoma. Išliekant neapibrėžtumui dėl Seimo kontrolierių tarpininkavimo taikymo atvejų ar galimo jo priskyrimo/nepiskyrimo mediacijos procedūrai, yra eliminuojama reali galimybė taikyti mediaciją.

4. Šiuo metu Seimo kontrolierių vykdomo tarpininkavimo požymiai turi panašumų į vertinamojo stiliaus mediaciją, tačiau Seimo kontrolierių vykdomas tarpininkavimas, kai tarpininkaujama jau esant pradėtam vykdyti Seimo kontrolieriaus tyrimui, mediacija nelaikytinas.

5. Seimo kontrolierių vykdomam tarpininkavimui, kai jis vykdomas atsisakymo nagrinėti pareiškėjo skundą pagrindu, būdingi taikinimo procedūros požymiai. Ši taikinimo procedūra dėl savo efektyvumo gali būti ir toliau vykdoma Seimo kontrolierių veikloje. Tai jokių būdu nepaneigia mediacijos taikymo poreikio ombudsmenų praktikoje.

6. Ombudsmenų tyrimas pradamas tik tada, kai administracinis ginčas tarp pareiškėjo bei viešojo administravimo subjekto dar nėra kilęs, o Seimo kontrolierius turi realias galimybes ištirti ir įvertinti skundžiamos institucijos veiksmus (neveikimą) bei įtakoti tolimesnę kilusios problemos eigą. Seimo kontrolierius, nagrinėdamas pareiškėjo skundą, iš esmės vykdo ginčų prevencijos procedūrą. Tai sąlygoja galimybes ombudsmenų veikloje taikyti specifinę mediacijos procedūrą.

7. Europos valstybėse, kuriose ombudsmenų institucijos savo veikloje taiko mediaciją, nėra nustatyto išsamaus teisinio mediacijos ombudsmenų veikloje reguliavimo. Nepaisant to, Slovėnijos, Kipro, Estijos, Belgijos ir Monako ombudsmenų institucijos taiko mediaciją ombudsmenų funkcijų įgyvendinime.

8. Siekiant sudaryti galimybes Seimo kontrolieriams jų veikloje taikyti mediaciją, būtina Mediacijos įstatyme įtvirtinti neteisminės mediacijos taikymą administraciniame procese bei Seimo kontrolierių įstatymo nuostatuose reglamentuoti mediacijos procedūrą.

## PASIŪLYMAI

1. Įstatymo leidėjui rekomenduojama pakeisti 2008 m. liepos 15 d. Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymą Nr. X-1702:

Pakeisti šio įstatymo 1 straipsnį ir išdėstyti jį taip:

„1 straipsnis. Įstatymo paskirtis

1. Šis įstatymas nustato pagrindines civilinių ir administracinių ginčų mediacijos sąlygas, institucijų funkcijas mediacijos srityje, reikalavimus asmenims, siekiantiems teikti mediacijos paslaugas, mediacijos vykdymo tvarką, teisminės mediacijos ypatumus, mediatorių drausminę atsakomybę.“

Papildyti šio įstatymo 2 straipsnį:

„2 straipsnis. Pagrindinės šio įstatymo sąvokos

1. Administracinis ginčas - asmens ir viešojo administravimo subjekto konfliktas arba vienas kitam nepavaldžių viešojo administravimo subjektų konfliktas, kuris gali būti nagrinėjamas administracinės teisenos tvarka administraciniame teisme, išskyrus ginčus dėl norminių administracinių aktų teisėtumo.“

Papildyti 3 straipsnį ir išdėstyti jį taip:

„3 straipsnis. Mediacijos valdymo institucijos ir jų funkcijos mediacijos srityje

1. Mediacijos valdymo institucijos yra:

- 1) Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija (toliau – Teisingumo ministerija);
- 2) Teisėjų taryba;
- 3) Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba;
- 4) Lietuvos administracinių ginčų komisija;
- 5) Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga.“

Pakeisti įstatymo 12 straipsnio 1 dalį, išdėstant ją taip:

„12 straipsnis. Susitarimas dėl mediacijos

1. Mediacija taikoma ginčo (tiek civilinio, tiek administracinio) šalių rašytiniu susitarimu. Ginčo šalys dėl mediacijos gali susitarti tiek kilus ginčui, tiek iš anksto, kai ginčo dar nėra. Gali būti susitariama taikyti mediaciją tik dėl tokio ginčo, dėl kurio pagal įstatymus leidžiama ginčo šalims sudaryti taikos sutartį.“

2. Rekomenduojama įstatymo leidėjui pakeisti 1998 m. gruodžio 3 d. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymą Nr. VIII-950:

Pakeisti 3 straipsnį ir išdėstyti jį taip:

„3 straipsnis. Seimo kontrolierių veiklos tikslai

Seimo kontrolierių veiklos tikslai:

1) ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinanti žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms;

2) siekti suderinti asmenų ir viešojo administravimo institucijų požiūrius viešojo administravimo santykiuose;

3) skatinti pagarbą žmogaus teisėms ir laisvėms, atliekant nacionalinės žmogaus teisių institucijos funkcijas;

4) vykdyti nacionalinę kankinimų prevenciją laisvės apribojimo vietose pagal Konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą fakultatyvų protokolą.“

Papildyti 4 straipsnį:

„4 straipsnis. Pagrindiniai Seimo kontrolierių veiklos principai

Seimo kontrolieriai savo veikloje vadovaujasi šiais principais:

[...] 8) konfidencialumo. Seimo kontrolieriai, vykdydami mediacijos tarp asmens ir viešojo administravimo institucijos procedūrą, turi pareigą laikyti paslapyje visą informaciją, susijusią su vykdyta mediacija, išskyrus tuos atvejus, kai mediacijos šalys nuspręstų kitaip ar tokią informaciją jie privalėtų atskleisti remiantis teisės aktais arba dėl viešosios tvarkos apsaugos.“

Papildyti 14 straipsnio 1 dalį, išdėstant ją taip:

„14 straipsnis. Reikalavimai skundai

1. Skunde nurodoma:

1) adresatas – Seimo kontrolierių įstaiga (Seimo kontrolierius);

2) pareiškėjo vardas, pavardė (pavadinimas) ir adresas (buveinė);

3) skundžiamų pareigūnų vardai, pavardės ir pareigos, institucija ar įstaiga, kurioje jie dirba;

4) skundžiamo sprendimo arba skundžiamos veikos apibūdinimas, jos padarymo laikas ir aplinkybės;

5) suformuluotas prašymas Seimo kontrolieriui;

6) nurodoma pareiškėjo nuomonė dėl mediacijos procedūros vykdymo galimybių;

7) skundo surašymo data ir pareiškėjo parašas.“

Papildyti 20 straipsnį:

„20 straipsnis. Seimo kontrolierių reikalavimų privalomumas

[...] 5. Šiame straipsnyje numatytų reikalavimų privalomumas netaikomas Seimo kontrolieriui pagal pareiškėjo skundą vykdant mediacijos procedūrą.“

Papildyti įstatymą 20<sup>1</sup> straipsniu:

„20<sup>1</sup> straipsnis. Mediacijos procedūros vykdymas

1. Kreipdamasis į Seimo kontrolierių pareiškėjas skunde nurodo savo nuomonę dėl galimybės pagal jo skundą taikyti mediaciją. Pareiškėjui tokios nuomonės skunde neišreiškus, Seimo kontrolierius gali pats pasiūlyti pareiškėjui dėl jo skunde nurodyto atvejo taikyti mediaciją.

2. Dėl atvejų spręsti pareiškėjo ir viešojo administravimo subjekto konfliktą taikant mediaciją tinkamumo Seimo kontrolierius priima sprendimą.

3. Mediacija negali būti taikoma, jei iš pareiškėjo skunde nurodytų aplinkybių nustatoma, kad yra požymių, jog šalių mediacijos procedūros metu sudaryta taikos sutartis neprieštarautų imperatyvioms įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatoms, viešajam interesui ar galimai pažeistų trečiųjų suinteresuotų asmenų teises ar teisėtus interesus.

4. Mediacijos procedūra Seimo kontrolierių įstaigoje vykdoma Seimo kontrolierių įstaigos darbo reglamento nuostatų nustatyta tvarka.“

3. Rekomenduoti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos vadovui papildyti įstaigos vadovo 2015 m. spalio 5 d. įsakymu Nr. 1V-50 patvirtinto Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos darbo reglamento VI skyrių „Skundų nagrinėjimas, skundų ir projektų bylų tvarkymas“ nauju skirsniu „Mediacijos procedūros vykdymas“, reglamentuojant jame mediacijos procedūros vykdymo tvarką.

## LITERATŪROS SĄRAŠAS

### I. TEISĖS AKTAI

#### Tarptautiniai teisės aktai

1. Council of Europe Committee of Ministers Recommendation [Rec\(2001\)9](#) of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. Žiūrėta 2019 m. vasario 4 d.

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59).

2. The Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1615 (2003). The Institution of Ombudsman. Žiūrėta 2018 m. gruodžio 20 d.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>

3. Europos parlamento ir tarybos 2008 m. gegužės 29 d. direktyva 2008/52/EB dėl tam tikrų mediacijos civilinėse ir komercinėse bylose aspektų. Žiūrėta 2019 m. kovo 1 d.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0052&from=LV>

#### Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti teisės aktai

4. *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. Vilnius: Valstybės žinios, 1992, 33 (1014).

„Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/asr>.

5. „Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FA13E28615F6/asr>.

6. „Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymas“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.27B041C4CCDE/LeAfsRQsXH>

7. „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848/asr>.

8. „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>.

9. „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.594F129CE9AD/asr>.

10. „Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymas“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/46bbc7c066fd11e7b85cfdc787069b42/asr>.

11. Lietuvos Respublikos Seimo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. V-1132 “Dėl Seimo kontrolierių įstaigos 2006 metų veiklos ataskaitos“, Valstybės žinios, 2007, Nr. 58-2227.

12. „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.BA9CB8435543>.

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

#### **Užsienio valstybių teisės aktai**

14. „Estijos Teisingumo kanclerio įstatymas“. Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/507042016001/consolide>

15. „Slovėnijos Žmogaus teisių ombudsmeno įstatymas“. Varuh človekovih pravic. <http://www.varuh-rs.si/legal-framework/constitution-laws/human-rights-ombudsman-act-zvarcp-upb2/?L=6>

16. „Slovėnijos Respublikos žmogaus teisių ombudsmeno procedūrinių taisyklės“ <http://www.varuh-rs.si/legal-framework/legal-documents-of-ombudsman/?L=6>

17. „The Commissioner for Administration, Law 45(I) of 2014” [http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/page52national\\_en/page52national\\_en?OpenDocument](http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/page52national_en/page52national_en?OpenDocument)

18. „Belgijos federalinio ombudsmeno 2017 metų veiklos ataskaita“. [http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/annual\\_report\\_2017\\_-\\_highlights.pdf](http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/annual_report_2017_-_highlights.pdf)

19. „Federalinio ombudsmeno įstatymas“ <https://www.legislationline.org/documents/id/20509>

20. 2013 m. spalio 30 d. Kunigaikščio įsakymas Nr. 4.524 dėl Vyriausiojo žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei mediacijos komisaro pareigybės įsteigimo [https://hautcommissariat.mc/docs\\_site/Sovereign-Ordinance-No-4524-of-30-October-2013.pdf](https://hautcommissariat.mc/docs_site/Sovereign-Ordinance-No-4524-of-30-October-2013.pdf)

#### **II. SPECIALIOJI LITERATŪRA**

21. Jarašiūnas, Egidijus, Edita Žiobienė, Inga Žalėnienė, Saulė Vidrinskaitė, ir Dovilė Gailiūtė. *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009.

22. Žiobienė, Edita. „Ombudsmeno institucija“. Iš *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*, Egidijus Jarašiūnas, Edita Žiobienė, Inga Žalėnienė, Saulė Vidrinskaitė, ir Dovilė Gailiūtė. 61-79, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009.

23. Vidrinskaitė, Saulė. „Kontrolierių institucijos Lietuvoje“. Iš *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*, Egidijus Jarašiūnas, Edita Žiobienė, Inga Žalėnienė, Saulė Vidrinskaitė, ir Dovilė Gailiūtė. 81-141, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009.



24. Normantas, Augustinas. „Ombudsmenas - pareigūnų prievaizdas ar žmogaus teisių gynėjas?“ Iš *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*“, Rita Aliukonienė, Arvydas Andriuškevičius ir kt., 251-306. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
25. Normantas, Augustinas. „Ombudsmenų vaidmuo įgyvendinant konstitucinį atsakingo valdymo principą“. Iš *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis*, recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys, 212-227. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012.
26. Normantas, Augustinas. „Ombudsman’s Cooperation with Public Authorities: Ways of Advancing Effectiveness“. Iš *European heart of human rights*, Nina Karpachova, Josef Siegele ir kt., 260-268, Kyiv: „Noviy druck“, 2015.
27. Urmonas, Algimantas, Birutė Pranevičienė. „Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos“. *Jurisprudencija* 24 (16) (2002): 87-98.
28. Pranevičienė, Birutė. „Ombudsmenas ir viešasis administravimas“. *Jurisprudencija* 32, 24 (2002): 95-103.
29. Lakis, Juozas. „Konfliktų valdymas viešajame sektoriuje: teisinės ir organizacinės problemos“. *Jurisprudencija*, 33, 25 (2002): 15-29.
30. Kaminskienė, Natalija, Daiva Račelytė, Agnė Tvaronavičienė, Renata Mienkowska-Norkienė, Eglė Atutienė, Gerda Štaraitė-Barsulienė, Ieva Saudargaitė, Rokas Uscila, Aurimas Banys, Egidijus Langys, Vidas Pečkys, Edvardas Špokas, Gražina Čiuladienė, ir Gintaras Aleknonis. *Mediacija*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013.
31. Kaminskienė, Natalija. *Alternatyvus civilinių ginčų sprendimas*. Monografija. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.
32. Kavalnė Salvija, Ieva Saudargaitė. „Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects“. *Jurisprudencija* 18, 1 (2012): 251-265.
33. Žalėnienė, Inga, Agnė Tvaronavičienė, „The main features and development trends of mediation in Lithuania: the opportunities for lawyers“. *Jurisprudencija*, 1, 119 (2010): 227-242.
34. Banys, Aurimas. „Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys“. *Jurisprudencija*, 21, 4 (2014): 1117-1139.
35. Milašius, Tadas. „Mediacija kaip alternatyvus ginčų sprendimo būdas“. *Teisė*, 63 (2007): 43-58.
36. Trumpulis, Ugnius. „Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje“. *Jurisprudencija* 19, 4 (2012): 1423-1437.
37. Meškys, Linas, Mažvydas Gerdvila. „Ar galima mediacija administraciniame procese Lietuvos Respublikoje?“. *Teisės apžvalga* 1, 12 (2015): 130-158.

38. Sondaitė, Jolanta. „Mediacijos stilių lyginamoji analizė“. *Socialinis darbas* 3(2) (2004): 114-118.
39. Simaitis, Rimantas. „Mediacijos privačiuose ginčiuose teisinio reguliavimo tendencijos Lietuvoje“. *Justitia* 2, (2007): 21-32.
40. Stonys, Arnas. „Reguliacinės sutartys viešojoje teisėje“. Daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2013. <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:1907062/datastreams/MAIN/content>
41. Petrylaitė, Daiva. „Tarpininkavimas sprendžiant kolektyvinius darbo ginčus“, *Jurisprudencija*, 40, 32 (2003): 33-40.
42. Pavinskaitė, Sofija, ir Eglė Vaiciekavičiūtė. *Mediacija - alternatyvi administracinių ginčų sprendimo procedūra*. Mokslinės minties šventė - 2010. Studentų tarptautinių mokslinių konferencijų pranešimai. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010.
43. Šimkus, Ramūnas. „Mediacijos taikymo viešojo administravimo institucijose galimybės“. Magistro baigiamasis darbas, Mykolo Romerio Universitetas, 2018.
44. Kucsko-Stadlmayer, G. *European Ombudsman Institutions. First Results of the Scientific Project on the Comparison of European Ombudsman Institutions and their Legal Basis*. Vienna: University of Vienna, 2006.
45. Milkov, Dragan. „Ombudsman. About the name of the Institution“. Iš *European heart of human rights*, Nina Karpachova, Josef Siegele ir kt., 85-88. Kyiv: „Noviy druck“, 2015.
46. Remac, Milan. „The Ombudsman: An Alternative to the Judiciary?“ Iš *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Dragos, Dacian C., Neamtu, Bogdana, 565-588. Berlin: Springer-Verlag GmbH, 2014.
47. Wieslander, B. The Parliamentary Ombudsman in Sweden. In *The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag*. 2005.
48. J Dolan, Norman, Colin Bennett. „What Is an Ombudsperson? Political Global Diffusion, International Standardization, and Institutional Diversification.“ (2018). <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1478929918807972>
49. Topor, Elena, Roxana, Ana-Maria Bejan. „Alternative methods to resolve civil and commercial disputes“. *Journal of academic research in economics* 9 (1), (2017): 107-121.
50. Abedin, Najmul. „The ombudsman institution and conflict resolution in the contemporary third world societies“, *Journal of third world studies*, XXIII, 1 (2006): 219-233.
51. Boulle, L; Nisic, M. *Mediation: Principles Process Practice*. London: Butterworths, 2001.
52. Moore, Ch. W. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. San Francisco: Jossey – Bass, 2003.
53. Yarn, D. H. *Dictionary of conflict resolution*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999.

54. Zumeta, D. Zena. „Styles of Mediation: Facilitative, Evaluative, and Transformative Mediation“, <https://www.mediate.com/articles/zumeta.cfm>.
55. Vindelov, V. *Reflexive mediation with sustainable perspective*. Copenhagen: Narayana press, Gylling, 2012.
56. Spencer, D., M. Brogan. *Mediation Law and Practice*. Cambridge: University Press, 2006.
57. Noon, Michael. *Mediation (Essential legal skills)*. Routledge-Cavendish, 1997.
58. Radin, M. J. „Reconsidering The Rule of Law“, *Boston University Law Review*, 69 (1989).
59. Norman J Dolan, Colin J Bennett. “What is an Ombudsperson? Global Diffusion, International Standardization, and Institutional Diversification”. *Political Studies Association* (2018). <https://journals-sagepub-com.skaitykla.mruni.eu/doi/pdf/10.1177/1478929918807972>
60. Sustac, Zeno, Ignat Claudiu. *Alternative Ways of Resolving Disputes*. Universitata Publishing House, 2008.
61. Litvins, Gatis. „Alternative methods of judicial protection and dispute resolution in administrative law“. *European Scientific Journal (ESJ)* 1 (2013): 371-386. <https://eujournal.org/index.php/esj/article/view/1269/1278>.
62. Gottehrer D. M., Hostina M. „Essential Characteristics of a Classical Ombudsman.“ <http://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/>
63. Sgubini, Alessandra, Mara Prieditis, Andrea Marighetto. „Arbitration, Mediation and Conciliation: differences and similarities from an International and Italian business perspective.“ <https://www.mediate.com/articles/sgubiniA2.cfm>,
64. Muižnieks, Nils. „The Independence and Public Accountability of the Ombudsman in Europe“. Iš *European heart of human rights*, Nina Karpachova, Josef Siegele ir kt., 135-138, Kyiv: „Noviy druck“, 2015.
65. Galatro, Vittorio. „The multifaceted figure of the Ombudsman“. Iš *European heart of human rights*, Nina Karpachova, Josef Siegele ir kt., 102-106, Kyiv: „Noviy druck“, 2015.
66. Moffitt, Michael L. „Schmediation and the Dimensions of Definition“. [https://law.uoregon.edu/images/uploads/entries/Michael\\_Moffitt-Schmediation\\_and\\_the\\_Dimension\\_of\\_Defintion.pdf](https://law.uoregon.edu/images/uploads/entries/Michael_Moffitt-Schmediation_and_the_Dimension_of_Defintion.pdf).

### III. TEISMŲ PRAKTIKA

67. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas byloje Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03. LRKT. <http://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta275/content>.

68. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. lapkričio 22 d. nutartis, priimta administracinėje byloje Nr. A15-1982/2206. E-teismai.  
<https://eteismai.lt/byla/164767609198629/A-663-1982-06?word=A15-1982/2006>.

#### IV. KITI ŠALTINIAI

69. Europos mediatorių elgesio kodeksas. Žiūrėta 2019 m. vasario 20 d.  
[http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr\\_ec\\_code\\_conduct\\_lt.pdf](http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_lt.pdf)

70. „Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymas“. Projektas. E-Seimas. Žiūrėta 2019 m. kovo 2 d.

<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/0f8190e026ac11e88d2dc91c9285185a?positionInSearchResults=9&searchModelUUID=0adaa70b-ba3f-4673-be95-5ca3fb89a744>.

71. Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 24, 37, 40, 44, 56, 59, 72 ir 71 straipsnių pakeitimo ir papildymo 51-1 straipsniu įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo Nr. VIII-1591 2, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 18, 23 straipsnių ir šeštojo skirsnio pakeitimo ir įstatymo papildymo 27-1 straipsniu įstatymo Nr. XIII-730 1 ir 11 straipsnių pakeitimo įstatymo projektų, E-Seimas. Žiūrėta 2019 m. kovo 2 d.

<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/35f3df6026ae11e88d2dc91c9285185a?jfwid=7lxt7rwzf>

72. „Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 pakeitimo įstatymas“. Projektas. E-Seimas. Žiūrėta 2019 m. kovo 2 d.

<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/a4774960f92411e895b0d54d3db20123?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=c19763c1-aa29-439b-9128-44efe8d0d7de>.

73. Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 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 79<sup>1</sup>, 79<sup>2</sup> straipsniais įstatymo, Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektų, E-Seimas. Žiūrėta 2019 m. kovo 2 d.

<https://e->

[seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/af1e4f02f92711e895b0d54d3db20123?jfwid=7lxt7s97o](https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/af1e4f02f92711e895b0d54d3db20123?jfwid=7lxt7s97o)

74. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos – Nacionalinės žmogaus teisių institucijos – 2018 metų veiklos ataskaita. Žiūrėta 2019 m. kovo 19 d.

[http://lrski.lt/images/dokumentai/SK-ataskaita-2018\\_galutine.pdf](http://lrski.lt/images/dokumentai/SK-ataskaita-2018_galutine.pdf).

75. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos vadovo 2015 m. spalio 5 d. įsakymu Nr. 1V-50 patvirtintas Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos darbo reglamentas, <http://lrski.lt/administracine-informacija/2013-04-30-11-08-28.html>

76. „Vyriausiojo žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei mediacijos komisaro 2015-2016 metų veiklos ataskaita“ [https://hautcommissariat.mc/docs\\_site/Annual-Report-2015-2016\\_1.pdf](https://hautcommissariat.mc/docs_site/Annual-Report-2015-2016_1.pdf).

77. Belgijos federalinio ombudsmeno 2017 metų veiklos ataskaita [http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/annual\\_report\\_2017\\_-\\_highlights.pdf](http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/annual_report_2017_-_highlights.pdf),

78. Public Defender of Rights (Ombudsman) of the Czech Republic, (unpublished manuscript, January 18, 2019), Microsoft Word file.

79. Protector of Citizens of the Republic of Serbia (unpublished manuscript, January 16, 2019), Microsoft Word file.

80. Public Defender of Rights of the Slovak Republic (unpublished manuscript, January 16, 2019), Microsoft Word file.

81. The Swedish Parliamentary Ombudsmen (unpublished manuscript, January 16, 2019), Microsoft Word file.

82. The Norwegian Parliamentary Ombudsman (unpublished manuscript, January 22, 2019), Microsoft Word file.

83. The Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia (unpublished manuscript, January 28, 2019), Microsoft Word file.

84. Commissioner for Administration and the Protection of Human Rights (Ombudsman) (unpublished manuscript, January 22, 2019), Microsoft Word file.

85. Office of the Chancellor of Justice in Estonia (unpublished manuscript, January 24, 2019), Microsoft Word file.

86. The Federal Ombudsman Belgium (unpublished manuscript, January 22, 2019), Microsoft Word file.

## ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe nurodytos dabartiniame teisiniame reguliavime esančios neteisminės mediacijos prielaidos, jų pagrindu įvertintos mediacijos taikymo ombudsmenų veikloje galimybės bei pateikta kai kurių Europos šalių ombudsmenų taikomos mediacijos praktikos analizė. Taip pat darbe pateikti siūlymai dėl aiškesnio neteisminės mediacijos administraciniame procese reglamentavimo ir neteisminės mediacijos Seimo kontrolierių veikloje įtvirtinimo.

Baigiamojo darbo išvados, siūlymai ir rekomendacijos suformuluoti remiantis darbo pirmame – trečiame skyriuose atlikta analize. Pateiktų išvadų pagrindu konstatuota, jog mediacijos taikymas ombudsmenų veikloje būtų galimas, jei atitinkamai būtų pakeistas teisinis reguliavimas ir galimybė taikyti mediaciją ombudsmenų veikloje būtų reglamentuota Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatyme bei kituose neteisminę mediaciją administraciniame procese reglamentuojančiuose teisės aktuose.

Pagrindinės sąvokos: neteisminė mediacija administraciniame procese, ombudsmenai, Seimo kontrolieriai, viešojo administravimo subjektas.

## ANNOTATION

The master thesis defines out-of-court mediation assumptions in present-day legal regulation, possibilities for the application of the assumption-based mediation in the activities of the Ombudsmen and provides the analysis of the mediation practice applicable by the Ombudsmen of some European countries. Furthermore, the thesis provides proposals for more explicit regulation of out-of-court mediation in the administrative process as well as the implementation of the out-of-court mediation in the Seimas Ombudsmen activities.

The conclusions, proposals and recommendations of the thesis have been drawn up on the basis of the analysis described in the first to third chapters of the thesis. The findings provided lead to the conclusion that the application of mediation in the activities of Ombudsmen would be possible with appropriate changes in the legal regulation and if the possibility of mediation in the activities of the Ombudsmen was set forth in the Law on the Seimas Ombudsmen and other legal acts regulating out-of-court mediation in the administrative process.

Key concepts: out-of-court mediation in the administrative process, the Ombudsmen (the Ombudsperson), the Seimas Ombudsmen, public administration body.

## SANTRAUKA

### **Mediacijos taikymas ombudsmenų veikloje: teorinės ir praktinės galimybės**

Išskirtinis ombudsmenų statusas teisinėje sistemoje sąlygoja jų veiklos specifiškumą, o tai lemia ir kitokią jų veiklos teisinį reguliavimą. Todėl siekiant Seimo kontrolierių veikloje taikyti mediaciją, kaip efektyvesnį priskirtų funkcijų įgyvendinimo bei visuomenei patrauklesnį žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje užtikrinimo būdą, ieškoma atsakymo į klausimą, ar tokia galimybė yra reali. Tačiau tokios galimybės įvertinimą apsunkina ne tik ombudsmenų statuso išskirtinumas, bet ir tai, kad Lietuvoje vis dar nėra aiškiai nustatyto teisinio reguliavimo alternatyvaus ginčų sprendimo procedūrų taikymui neteisminiu būdu sprendžiant ginčus tarp viešojo administravimo subjektų bei privačių šalių. Tai sąlygoja situaciją, kai egzistuoja tik tam tikros neteisminės mediacijos administraciniame procese prielaidos, tačiau būtent jų realizavimas praktikoje atskleidžia tikslingiausią neteisminės mediacijos teisinio reguliavimo kryptį. Todėl šiame darbe siekiama įvertinti, ar, atsižvelgiant į ombudsmenų instituto prigimtį, jų veiklos tikslus ir realiai vykdomą praktiką egzistuoja galimybė taikyti mediaciją Seimo kontrolierių veikloje. Šiam darbo tikslui pasiekti atskleidžiami ombudsmeno instituto ir mediacijos sąveikos aspektai, analizuojamas Seimo kontrolierių veiklos teisinis reguliavimas tarpininkavimo (mediacijos) taikymo aspektu, identifikuojant esamas ar galimas kilti praktines problemas bei apžvelgiama kai kurių Europos valstybių ombudsmenų institucijų veiklos praktika mediacijos taikyme. Apibendrinus darbe pateiktas išvadas, konstatuojama, jog Seimo kontrolierių veikloje mediacija būtų galima, tačiau tik kaip prevencinė ginčų atsiradimo procedūra ir tik įstatymų leidėjui priėmus atitinkamus įstatymų pakeitimus, leidžiančius taikyti mediaciją administraciniame procese kaip ginčų prevencijos mechanizmą. Pateiktų išvadų pagrindu siūlomi galimi (būtinai) neteisminės mediacijos administraciniame procese bei Seimo kontrolierių veiklos teisinio reguliavimo pakeitimai, kurie leistų ombudsmenų praktikoje taikyti specifinę neteisminės mediacijos procedūrą.



## SUMMARY

### **Application of Mediation in Activities of Ombudspersons: Theoretical and Practical Possibilities**

An exclusive status of the Ombudsmen in the legal system entails the specifics of their activities resulting in different legal regulation of their activities. Consequently, with a view to apply mediation in the activities of the Seimas Ombudsmen as a more effective tool for the implementation of the functions assigned and the assurance of human rights and freedoms in the public administration field that would be more attractive to the society, the issue, whether such possibility is realistic, shall be considered. The assessment of such possibility, however, is encumbered not only by the exclusive status of the Ombudsmen, but also by the fact that Lithuania has not yet adopted an explicit legal regulation for the application of alternative resolution of disputes between public administrative bodies and private parties by the way of out-of-court procedures. A situation arises when only certain assumptions for out-of-court mediation in the administrative process exist, however, their realisation in practice in particular reveal the most appropriate direction for the legal regulation of the out-of-court mediation. Consequently, this thesis is aimed at the assessment whether in the light of the nature of the Ombudsmen institute, targets of their activities and the actual practice, the application of mediation in the activities of the Seimas Ombudsmen is feasible.

With this in view, the aspects of the interaction between the Ombudsman's institute and mediation are disclosed, legal regulation of the Seimas Ombudsmen activities in terms of mediation is analysed, identifying the existing and potential practical problems, and the practice of mediation in the activities of the Ombudsmen's Offices of some European countries are reviewed.

The overall findings of the thesis lead to a conclusion that mediation in the activities of the Seimas Ombudsmen would be feasible, however, only as a preventive procedure for the dispute emerging and only after the legislators adopt respective amendments to legal acts that would lay down the application of mediation in the administrative process as a dispute prevention mechanism.

On the basis of the conclusions provided, possible (necessary) amendments to the legal regulation of the out-of-court mediation in the administrative process and the activities of the Seimas Ombudsmen, which would ensure application of the specific out-of-court mediation procedure in the Ombudsmen's practice, are being proposed.

**PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ**

2019-04-24  
Vilnius

Aš, Mykolo Romerio universiteto (toliau – Universitetas),  
Mykolo Romerio teisės mokyklos Mediacijos programos

---

*(fakulteto / instituto, programos pavadinimas)*

Studentas (-ė) \_\_\_\_\_ Rūta Šaulė \_\_\_\_\_,  
*(vardas, pavardė)*

patvirtinu, kad šis rašto darbas / bakalauro / magistro baigiamasis darbas

**„Mediacijos taikymas ombudsmenų veikloje: teorinės ir praktinės galimybės“:**

1. Yra atliktas savarankiškai ir sąžiningai;
2. Nebuvo pristatytas ir gintas kitoje mokslo įstaigoje Lietuvoje ar užsienyje;
3. Yra parašytas remiantis akademinio rašymo principais ir susipažinus su rašto darbų

metodiniais nurodymais.

Man žinoma, kad už sąžiningos konkurencijos principo pažeidimą – plagijavimą studentas gali būti šalinamas iš Universiteto kaip už akademinės etikos pažeidimą.