

Lietuvos teismų veiklos organizavimas ir administravimas: teisinio reglamentavimo raida ir tobulinimo galimybės

Ramunė Miežanskienė, Laura Raguckienė

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppaa.10.3.645>

Anotacija. Straipsnyje apžvelgiami Lietuvos Respublikos teisės aktai, reglamentuojantys teismų nepriklausomumą ir jų kaita, siekiant atriboti teismų veiklą nuo vykdomosios valdžios įtakos. Aliekama teismų savivaldos institucijų veiklos analizė suponuoja tai, kad bet koks teismų ir teisėjų nepriklausomumo principo pažeidimas daro prielaidas piliečiams abejoti teisingumo vykdymu, menkina teismo autoritetą ir iškreipia valdžių padalijimo pusiausvyrą. Straipsnyje tiriamas Lietuvos Respublikos teismų veiklos organizavimas ir administravimas, taip pat būdai ir priemonės, kuriomis siekiama užtikrinti teisėjų ir teismų nepriklausomumą nuo vidinių ir išorinių veiksnių įtakos. Nustatomos šiame procese kylančios problemos, įvardijamos silpnosios teismų administravimo pusės.

Raktažodžiai: *teisėjų nepriklausomumas, teismų savivalda, teismų administravimas.*

Keywords: *independence of judges, self-governance of courts, administration of courts.*

Įvadas

1990 m. kovo 11 d. atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę, sudaroma nauja, autentiška Lietuvos teisinė sistema. Tai akivaizdu ir *Lietuvos Respublikos Konstitucijoje* (toliau – *LR Konstitucijoje*) [13]. Fundamentalusis principas, kuriuo grindžiama visos jurisdikcinių institucijų sistemos veikla, yra teismų ir teisėjų nepriklausomumas. Valstybinės valdžios ir valdymo institucijų, Lietuvos Respublikos Seimo narių ir kitų pareigūnų, politinių partijų, politinių ir visuomeninių organizacijų ar piliečių kišimasis į teisėjo ar teismo veiklą draudžiamas ir užtraukia įstatymo nustatytą atsakomybę [15]. Teismų nepriklausomumas demokratinėje valstybėje, pagrįstoje teisės viršenybės principu, yra labai svarbus. Kiekvienas asmuo turi teisę, kad jo būtų nagrinėtų nepriklausomas ir nešališkas teismas.

Tarptautiniai teismų nepriklausomumo standartai įtvirtinti tarptautiniuose aktuose: Jungtinių Tautų *Pagrindiniuose teismų nepriklausomumo principuose* [1], Tarptautinės teisėjų asociacijos priimtoje *Visuotinėje teisėjų chartijoje* ir kt. [27]. 1998 m. patvirtintoje Europos Tarybos *Chartijoje dėl teisėjų statuso* pabrėžiamas teismų ir teisėjų nepriklausomumo reikalavimas, nes tai viena iš pasitikėjimo teismine valdžia prielaidų [4]. Europos Tarybos ministrų komiteto 1994 m. spalio 13 d. rekomendacijoje Nr. R(94) 12 *Dėl teisėjų nepriklausomumo, jų veiklos efektyvumo ir vaidmens, veiklos bei kitų*

tarptautinių standartų tinkamumo esamoms šių sričių problemoms [5] nėra apibrėžtas teismo nepriklausomumas, tačiau preambulėje pažymima, kad teismo nepriklausomumas skatintinas tam, kad būtų sustiprinta įstatymo valdžia demokratinėse šalyse.

Nors teisminė valdžia yra savarankiška ir nepriklausoma valstybės valdžia, tačiau ji nėra izoliuota nuo kitų valstybės valdžių. Įstatymuose nustatomi teismuose nagrinėtini klausimai. Daugeliu atvejų įgyvendinant teismų priimtus sprendimus būtina, kad dalyvautų vykdomoji valdžia [26, p. 18]. A. Vaišvilos nuomone, valdžių padalijimo teorijos požiūriu teismas gali būti santykiškai savarankiška valdžia tik tada, kai jis ne tik taiko įstatymus, bet ir kuria pozityviąją teisę [28, p. 25].

Tačiau teisėjai ir teismai nėra pakankamai nepriklausomi, jei neužtikrintas teismų kaip teisminės valdžios institucijų sistemos nepriklausomumas. Išskiriamos įvairios teisėjo ir teismų nepriklausomumo garantijos: 1) teisėjo įgaliojimų trukmės neliečiamumas; 2) teisėjo asmens neliečiamumas; 3) teisėjo socialinio (materialinio) pobūdžio garantijos; 4) teisminės, kaip visavertės valdžios savivalda; 5) teismų finansinio ir materialinio (techninio aprūpinimo) garantijos [25, p. 95].

Teisminės valdžios visavertiškumas ir nepriklausomumas suponuoja jos savivaldą. *Teisminės valdžios savivalda apima* teismų darbo organizavimą, taip pat teisėjų profesinio korpuso veiklą [2]. Taigi teismų organizacinis savarankiškumas ir savivalda – svarbios realaus teisminės valdžios nepriklausomumo garantijos. Antra vertus, teisėjų nepriklausomumas negali tapti šydu, apsaugančiu teisėjus nuo nesąžiningų veiksmų, teisės ignoravimo ir nekvalifikuotumo [24, p. 141]. Teismų nepriklausomumas nėra tai, kad jie niekam neatskaitingi. Todėl, vertinant teismų savivaldą, tenka dėmesio skirti teismams kaip atskirai valdžios šakai, kuri turi būti profesionaliai valdoma ir administruojama.

Lietuvos mokslinėje literatūroje beveik dešimtmetį teismų organizacinis savarankiškumas ir savivalda kaip svarbios teisminės valdžios nepriklausomumo garantijos nenagrinėti. Todėl svarbu aptarti šiuos klausimus. Straipsnio tikslas – apžvelgti teismų veiklos organizavimo ir administravimo būdus ir priemones, kuriomis siekiama užtikrinti teismų ir teisėjų nepriklausomumą nustatyti teismų veiklos organizavimo ir administravimo procesuose kylančias problemas, silpnąsias teismų administravimo ir kontrolės puses. Rengiant šį straipsnį, taikytas tarptautinių ir Lietuvos Respublikos teisės aktų analizės metodas.

Teismų veiklos organizavimo ir administravimo reikšmė: naujų demokratinių valstybių rekomendacijos

Teismų veiklos organizavimas ir administravimas užsienio mokslinėje literatūroje dažniausiai analizuojamas valdžių padalijimo įgyvendinimo kontekste, t. y. kaip vienas iš teismų nepriklausomumą užtikrinančių elementų. JAV politikos mokslų atstovai Douglas M. Gibler ir Kirk A. Randazzo, ištyrę 163 skirtingų šalių teisminę praktiką ir 1960–2000 m. istorinius įvykius, daro išvadą, kad nepriklausomos teisminės institucijos yra valstybių garantas, saugantis nuo perversmų, kuriais siekiama įtvirtinti autoritarizmą [7, p. 696]. Vokietijos mokslininkai L. P. Feld ir S. Voigt išskyrė „de jure“ (teisinais dokumentais apibrėžtą) ir „de facto“ (realiai įgyvendinamą) teismų nepriklausomumą ir įrodė, kad „de facto“ turi didelę įtaką ekonomikos augimui [6, p. 23]. Anot užsienio ekonomikos mokslų atstovų, nesant užtikrintam teismų nepriklausomumui,

valstybės įsipareigojimai gerbti privačios nuosavybės teisę kaip laisvos rinkos pagrindą tampa tuščiomis kalbomis [6, p. 270].

Empiriniai tyrimai rodo, kad formalios konstitucinės teismų nepriklausomumo garantijos yra menkai susijusios su tikrąja pagarba teismams ir jų nepriklausomumui [12, p. 2]. Tobulėjantis teismų darbo administravimas ir vadyba gali sustiprinti visuomenės pasitikėjimą ir pagarbą šios institucijos darbu [2, p. 158]. Taigi teismų organizavimas ir administravimas yra reikšminga teisminės valdžios nepriklausomumą užtikrinančio proceso dalis.

Demokratinį valdymo modelį pasirenkančioms, ypač buvusioms socialistinėms valstybėms, tenka įgyvendinti nemažai įstatyminių ir institucinių reformų, siekiant atsisakyti „vieningos valdžios“ koncepcijos ir kiek įmanoma labiau įtvirtinti nepriklausomą teisminės valdžios statusą. Egzistuoja skirtingi nepriklausomos teisminės valdžios įtvirtinimo modeliai. Europos bendradarbiavimo ir saugumo organizacija (angl. *Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE*) apibendrina tokių šalių patirtį, atkreipdama dėmesį į teismų darbo organizavimo ir administravimo srityje kylančias problemas ir gerąją praktiką. Pagal šiuos apibendrinimus patvirtintos rekomendacijos, kuriomis remiantis turėtų būti stiprinama nepriklausoma teisminė valdžia [10, p. 17–19].

Bendro pobūdžio rekomendacijos. 1. Teismų vidaus darbo administravimas turėtų būti skaidrus ir neturėtų daryti įtakos teisėjų sprendimų priėmimo procesui ir turiniui. 2. Rekomenduotina sudaryti galimybes, kad teismų sistemai atstovauti institucija pateiktų valdžios atstovams informaciją apie reikalingas biudžetines išlaidas, taip pat svarstant valstybės biudžetą institucija turėtų galimybę pasisakyti parlamente. 3. Palaipsniui visas teisėjų korpusas turėtų nebegauti premijų ar įgyti privilegijų, o iki tol šios turėtų būti suteikiamos pagal formalius ir aiškius kriterijus. Teismų pirmininkai šiam procesui neturėtų daryti jokios įtakos.-

Rekomendacijos dėl Teisėjų tarybos sudėties ir funkcijų. 1. Teisėjų tarybos vaidmuo, vykdamas teisėjų atranką, turėtų būti susiaurintas iki patvirtinimo, kad šis procesas atitinka jam keliamus reikalavimus. Teisėjų atrankos kompetencija turėtų būti patikėta atskirai ir nepriklausomai ekspertų komisijai. 2. Teisėjų tarybos narius turėtų rinkti visų teismų sistemos grandžių teisėjai, be to, joje neturėtų dominuoti aukštesniųjų instancijų teismų teisėjai. Siūlytina į teisėjų tarybą įtraukti ir atitinkamos srities mokslininkus, tačiau ne įstatymų vykdomosios valdžios atstovus. 3. Siekiant išvengti kaltinimų korporatyvizmu, Teisėjų taryba vienu metu neturi teisės: a) priimti skundų dėl drausminių pažeidimų ir vykdyti drausminės bylos tyrimo; b) dalyvauti svarstant bylą ir priimti sprendimų dėl taikytinų drausminių priemonių. 4. Visuomenė privalo turėti galimybę gauti informaciją apie tarybos svarstymus ir sprendimus.

Rekomendacijos dėl atskirų komisijų sudarymo ir jų kompetencijos. 1. Įgyvendinant teismų savivaldą, reikėtų vengti situacijos, kada visus sprendimus priima viena institucija (pavyzdžiui, taryba). Kompetencijų įvairovę (teisėjų atranką, kvalifikacijos kėlimą, profesinės veiklos vertinimą ir kt.) siūlytina patikėti nepriklausomoms komisijoms. 2. Specialių komisijų narių atranka turėtų būti patikėta tarybai, kuri skirtų narius remiantis jų profesine kategorija. Jei komisija (kolegija) yra atsakinga už teisėjų atranką, jos nariai turėtų būti skiriami tik vienai kadencijai. 3. Drausminės bylas nagrinėjančios ir drausminės

nuobaudas skiriančios institucijos (komisijos) neturėtų būti sudarytos vien iš teisėjų. Pageidautina įtraukti ir kitus asmenis, kurių veikla nesusijusi su teisine profesija.

Rekomendacijos dėl teismų pirmininkų statuso ir jų kompetencijos. 1. Teismų pirmininkai turėtų būti skiriami eiti pareigas apibrėžtą laiką, suteikiant galimybę būti perrinktiems tik vieną kartą. Jei teismų pirmininkus skiria įstatymų vykdomoji valdžia, jų kadencijos laikas turėtų būti trumpas, be galimybės atnaujinti. 2. Teismų pirmininkų atranka turėtų būti skaidri. Jei teismo pirmininką skiria įstatymų vykdomoji valdžia, rekomenduojama šiame procese dalyvauti patariamajai institucijai, kurios pateiktus kandidatus vykdomoji valdžia galėtų atmesti tik motyvuotu sprendimu. 3) Teismų pirmininkų kompetencija atitinkamose srityse turėtų būti apribota: a) jie neturėtų būti įtraukti į teisėjų atrankos procesą; b) teismų pirmininkai neprivalo turėti galios inicijuoti drausminės bylos tyrimo ar skirti drausminių nuobaudų; c) teismų pirmininkai neturėtų priimti administracinių sprendimų, kurie gali daryti įtaką nepriklausomo sprendimo priėmimui byloje. Pavyzdžiui, bylų paskirstymas turėtų būti arba atsitiktinis arba atliekamas pagal iš anksto nustatytus objektyvius kriterijus.

OSCE pateikiamose rekomendacijose ypatingas dėmesys skiriamas teismų savivaldos institucijų darbo skaidrumui ir nepriklausomumui. Naujų demokratiškesnių valstybių patirtis rodo, kad reikėtų vengti koncentruoti visą valdžios galią vienoje teismų savivaldos grandyje. Norint tai pasiekti, rekomenduojama sudaryti sąlygas teismų savivaldoje dalyvauti ir kitiems nepriklausomiems subjektams, o esamas valdžios galias mažinti remiantis aiškiau funkcijų ir procesų reglamentavimu ir kompetencijų išskaidymu.

Lietuvos Respublikos teisės aktai, reglamentuojantys teismų nepriklausomumą

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnyje [13] nurodyta, kad teismai ir teisėjai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi. 1994 m. gegužės 31 d. LR Seimo priimto *LR teismų įstatymo* [18] straipsnių normos prieštaravo *LR Konstitucijai*. Remiantis įstatymo nuostatomis, teisingumo ministrui buvo sudarytos tiesioginės ar netiesioginės galimybės kištis į teisminės valdžios veiklą.

Atsižvelgiant į *LR Konstitucijoje* nustatytą teismų formavimo tvarką, Respublikos Prezidentui visais teisėjų skyrimo, jų profesinės karjeros, taip pat atleidimo iš pareigų klausimais turi patarti speciali teisėjų institucija – Teisėjų taryba [13, 112 str. 5 d.]. Šiai institucijai patarus kyla teisinių padarinių: nepatarus Respublikos Prezidentas negali priimti sprendimo dėl teisėjo paskyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ar atleidimo iš pareigų. Taigi, remiantis *LR Konstitucija*, Teisėjų taryba ne tik padeda Respublikos Prezidentui formuoti teisėjų grupę, bet yra atsvara Respublikos Prezidentui kaip vykdomosios valdžios subjektui teisminės valdžios formavimo procese. Kita vertus, *LR Konstitucijos* 112 straipsnio 5 dalyje numatyta speciali teisėjų institucija interpretuotina kaip svarbus Teismo – savarankiškos valstybinės valdžios šakos – savivaldos elementas. Įtvirtinus teisingumo ministro teikimą, Teisėjų tarybos patarimas neteko *LR Konstitucijoje* nustatytos prasmės, nes Respublikos Prezidento veiksmus sąlygojo ne vien Teisėjų tarybos patarimai, bet ir *LR Konstitucijoje* nenumatytas teisingumo ministro teikimas.

Remiantis *LR teismų įstatymo* 1994 m. redakcija [18], atitinkamo teismo darbą turėjo organizuoti teismo pirmininkas. Šiai sričiai priklausė ir teisėjų paskirstymas teismo vidaus struktūrose. Remiantis šiuo įstatymu, atitinkamų teismų skyrių teisėjų skaičių nustatė teisingumo ministras Teismų departamento teikimu, išklauses teismo pirmininko nuomonę. Taigi vykdomosios valdžios pareigūnui buvo nustatyta teisė spręsti teismų veiklos vidaus organizavimo klausimus. Teismo veiklos vidaus organizavimo klausimų sprendimo priskyrimą teisingumo ministrui LR Konstitucinis Teismas 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimu pripažino [14] pažeidžiantį teisminės valdžios savarankiškumą ir sudarantį prielaidas vykdomosios valdžios pareigūnui įsiterpti į teismų vidaus veiklos organizavimą, kartu ir į teismų veiklą. Nutarime buvo nurodyta, kad teisėjai nėra pavaldūs nei Vyriausybei nei teisingumo ministrui, nes tai pažeidžia teisėjų ir teismų nepriklausomumą. Tačiau Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 30 d. nutarimu buvo patvirtinti *Teismų departamento prie Teisingumo ministerijos nuostatai*, kuriuose nustatytas aktyvių šio departamento ir Teisingumo ministro vaidmuo teismų savivaldoje [23]. Todėl 1999 m. LR Seimo narių grupė dar kartą kreipėsi į Konstitucinį teismą, prašydama išaiškinti, ar *LR teismų įstatymo* straipsnių normos neprieštarauja *LR Konstitucijai*. Anot Konstitucinio teismo, teismų administravimas ir drausminių priemonių taikymas teisėjams turi būti organizuojamas taip, kad nebūtų pažeidžiamas realus teisėjų nepriklausomumas, todėl, užtikrinant teisėjų ir teismų nepriklausomumą, ypač svarbu aiškiai atriboti teismų veiklą nuo vykdomosios valdžios [15].

Atsižvelgdamas į Konstitucinio teismo išvadas, LR Seimas 2002 m. priėmė *LR teismų įstatymo pakeitimo įstatymą* [21], kuriame daug dėmesio buvo skirta teismų ir teisėjų nepriklausomumo, teismų organizacinio savarankiškumo, jų administravimo, finansinio nepriklausomumo nuo kitų valstybinės valdžios institucijų ir pareigūnų sprendimų, teismų savireguliacijos ir savivaldos, teisėjų statuso ir teismo proceso problematikai aptarti.

Teismų savivaldos institucijos

Teismų ir teisėjų savivalda – tai teisėjų ir teismų teisė ir reali galia pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus laisvai, savarankiškai ir autonomiškai, prisiimant atsakomybę, vykdyti teismų vidinį ir išorinį administravimą [30, p. 60]. Teismo kaip savarankiškos valstybės valdžios savivalda suponuoja ir tai, kad valdžios pareigūnas negali būti traktuojamas kaip visos teisminės valdžios vadovas ar atstovas palaikant santykius su kitomis valstybės valdžiomis, jokia teisėjų (teisminės valdžios) institucija negali būti traktuojama kaip visai teisminei valdžiai vadovaujanti institucija. Savavaldė teisminė valdžia, remiantis *LR Konstitucija*, apskritai negali būti pernelyg centralizuota, nes tai galėtų kelti grėsmę teisėjo ir teismų nepriklausomumui nagrinėjant bylas, t. y. vykdant teisingumą [16]. Pažymėtina, kad savivaldos institucijose visi teisėjai turi vienodą teisinį statusą.

Atsižvelgiant į tai, vienas svarbiausių savivaldos tikslų – į sistemos valdymą įtraukti kuo daugiau teisėjų. Demokratiškiausia valdymo forma – paprastai visuotinio susirinkimo (suvažiavimo) priimami sprendimai. Visuotinis teisėjų susirinkimas yra aukščiausia teismų savivaldos institucija, kurioje dalyvauja visi Lietuvos teisėjai. Be Visuotinio teisėjų susirinkimo, Teismo kaip visavertės, savarankiškos valstybės valdžios savivalda apskritai neįmanoma [16].

Teisėjų taryba – vienintelė teismų savivaldos institucija, įtvirtinta LR Konstitucijoje. Ši taryba iš labiau formalias funkcijas vykdančios institucijos dabar tapo veiksmingu, esminius teismų veiklos klausimus sprendžiančiu dariniu [8, p. 5]. Ji pataria Respublikos Prezidentui teisėjų ir teismų pirmininkų skyrimo, teisėjų skaičiaus teismuose nustatymo klausimais, renka Teisėjų etikos ir drausmės komisijos narius, turi teisę siūlyti iškelti drausmės bylą teisėjui; nagrinėja skundus dėl teisėjų veiklos vertinimo rezultatų; sudaro Nuolatinę teisėjų veiklos vertinimo komisiją; nustato teisėjų specializacijos nustatymo tvarką ir pagrindus, tvirtina Teisėjų mokymo organizavimo taisykles, mokymo programas; šaukia Visuotinius teisėjų susirinkimus; įgyvendina visų teismų administracinės veiklos priežiūros funkciją [20]. Tai vykdomoji teismų savivaldos institucija, užtikrinanti teismų ir teisėjų nepriklausomumą.

Tačiau šiuo metu egzistuojanti Teisėjų tarybos formavimo tvarka yra tobulintina. Ji suponuoja neproporcingo bendrosios kompetencijos apygardos teismų ir apylinkių teismų teisėjų atstovavimo problemą. Abejonių kelia ir Lietuvos Aukščiausiojo, Lietuvos apeliacinio ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininkų skyrimas Teisėjų tarybos nariais *ex officio*.

Teisėjų tarybos narių rinkimų forma taip pat yra diskutuotina, nes šiuo metu kai kuriuos kandidatus į Teisėjų tarybą iškelia ir už jų kandidatūras balsuoja tik atitinkamo teismo teisėjai. Pavyzdžiui, taip balsuojama už Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, Lietuvos apeliacinio teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo atstovus. Esant tokiai tvarkai, nebūtina šių teismų teisėjams dalyvauti visuotiniame susirinkime, nes atstovus Teisėjų taryboje šie teismai gali išrinkti ir atitinkamų teismų teisėjų susirinkimuose. Visuotiniame teisėjų susirinkime visus kandidatus turėtų būti leista iškelti ir dėl jų balsuoti visiems susirinkime dalyvaujantiems teisėjams, neatsižvelgiant į teismą, kuriame jie dirba. Lietuvos Respublikos teisėjų asociacija kreipėsi į Teisėjų tarybą, prašydama įvertinti susidariusią situaciją.

Teismams dažnai priekaištaujama dėl jų sistemos uždarmo. V. Valančius siūlė į Teisėjų tarybos sudėtį įtraukti ne tik teisėjus, bet ir kitų institucijų atstovus (teisingumo ministrą, Respublikos Prezidento atstovą, Seimo Teisės ir teisėtvarkos, Biudžeto ir finansų komiteto atstovus) [30, p. 61]. Tačiau Konstitucinio teismo 2006 m. gegužės 9 dienos nutarime nurodyta, kad Teisėjų tarybą, kaip teismų savivaldos instituciją, gali sudaryti tik teisėjai. Konstitucinio teismo nutarime užsiminta apie galimybę į kitas teismų savivaldos institucijas įtraukti ne vien teisėjus, bet ir kitus asmenis [16].

Įsigaliojus 2008 m. rugsėjo 1 d. *Teismų įstatymo pakeitimams* [22], išplėstas subjektų, turinčių teisę siūlyti teisėjams iškelti drausmės bylas, ratas. Šiuo metu teisėjams iškelti drausmės bylas gali bet kuris asmuo, kuriam tapo žinoma apie teisėjo netinkamą elgesį, taip pat teismo administravimo pareigūnai. Pakeitus įstatymą gerokai padaugėjo nepagrįstų skundų, o tai turi neigiamos įtakos teisėjų darbo rezultatams.

2010 m. Teisėjų etikos ir drausmės komisijos (toliau – Komisijos) išnagrinėtų teikimų dėl drausmės bylų teisėjams kėlimo padaugėjo keturis kartus nei 2009 m. Iš 227 Komisijos išnagrinėtų teikimų aiškiai nepriimtini ir nepagrįsti pripažinti 94 skundai; iš jų absoliuti dauguma yra susijusi su vien procesinio pobūdžio pažeidimų nurodymais [17]. Vadinasi, administracine tvarka gaunami pareiškėjų skundai turėtų

būti griežtai diferencijuojami, atliekamas tyrimas ir tik preliminariai nustatčius, jog skundas yra pagrįstas, atitinkamas teisėjas turėtų būti kviečiamas paaiškinti dėl jame nurodomų aplinkybių. Dėl akivaizdžiai nepagrįstų skundų tyrimo didinamas ir taip nemenkas teisėjų darbo krūvis. Augant darbo krūviams, auga įtampa teismuose, todėl daugėja ir galimų pažeidimų.

Šiuo metu gavus skundą dėl teisėjo tariamai padaryto etikos pažeidimo, daugelis teisėjų kviečiami į Komisijos posėdį, nors tik nedidelė dalis pateiktų skundų pripažįstami pagrįstais. Didelį teismų darbo krūvį didina Komisijos pavedimai teismų pirmininkams atlikti patikrinimus dėl dažnai nepagrįstų skundų. Todėl Komisijos darbo tvarka turėtų būti tobulinama, o nuostatai keičiami taip, kad būtų užtikrintas kuo mažesnis teisėjų darbo trukdymas dėl jiems pateiktų nepagrįstų skundų.

Skunduose neretai peržengiama riba tarp administracinės teisėjo veiklos ir teisingumo vykdymo. Pareiškėjai prašo vertinti teisėjo priimtų procesinių sprendimų teisėtumą ir pagrįstumą, nors tai nėra administracinės veiklos priežiūros dalykas. Tai leidžia kištis į teisingumo vykdymą ir taip pat pažeisti teismų ir teisėjų nepriklausomumą. Komisijos uždavinys yra nagrinėti klausimus dėl drausminės atsakomybės taikymo teisėjams, bet kartu nesudaryti sąlygų pažeisti teisėjo nepriklausomumą priimant sprendimus. Aiški teisėjo nekompetencija ar vengimas nagrinėti bylas sudaro pagrindą teisėjo drausminei atsakomybei.

Be to, reikėtų tiksliau apibrėžti Komisijos veiklos objektyvumo ir nešališkumo principus, nustatyti bent pagrindinius atvejus ir pagrindus, kuriuos taikydamas teisėjas turi teisę reikšti nušalinimą Komisijos nariui, o Komisijos narys turėtų nusišalinti nuo svarstymo. Šiuo metu tokie klausimai visiškai neregamentuoti.

Europos Tarybos *chartijoje dėl teisėjų statuso* skatinama teisėjų savivaldos veikla įvairiose valstybėse ir deklaruojama teisėjų teisė jungtis į asociacijas ginti savo profesines teises [4]. Seniausia ir geriausia iš tokių organizacijų Lietuvoje – Lietuvos Respublikos teisėjų asociacija. Jos tikslas – ne tik padėti ginti narių teises, bet ir kelti teismo prestižą visuomenėje, stiprinti teismo ir teisėjų nepriklausomumą. Dabartiniu metu taip pat veikia visuomeninė teisėjų organizacija – *Apylinkių teismų teisėjų sąjunga*, siekianti labiau atspindėti žemiausios grandies teismuose dirbančių teisėjų interesus. Manytina, kad visuomeninės teisėjų organizacijos ateityje turėtų ieškoti galimybių susijungti, nes jų išsikelti uždaviniai ir siekiami tikslai iš esmės sutampa, o labiau susivienijusios galėtų greičiau juos įgyvendinti.

Administravimas teismuose

Administravimą teismuose sudaro teismo pareigūnų organizacinė veikla (vidinis teismo administravimas) ir teismų administracinės veiklos bei organizacinio darbo būklės priežiūra (išorinis teismų administravimas) [19, 102 str.]. Administravimas teismuose negali pažeisti teisėjų nepriklausomumo principo.

Administruojant organizacinį teismo darbą, yra taikomos šios priemonės: 1) užtikrinančios bylų nagrinėjimo kokybę ir proceso operatyvumą; 2) įtvirtinančios teismų proceso skaidrumą ir atvirumą visuomenei; 3) užtikrinančios teismų, teisėjų ir teismų personalo veiklos efektyvumą; 4) garantuojančios aukštą teismo darbo, teismo

darbuotojų profesinę kultūrą; 5) susijusios su teismo finansų ir biudžeto klausimais, materialinių vertybių naudojimo skaidrumu ir apsauga.

Įgyvendinant teismų administravimo funkciją, itin didelis krūvis tenka teismų pirmininkams, kurių kompetencijai priskiriamas techninių-materialinių teismo darbo sąlygų užtikrinimas, proceso operatyvumo ir koncentruotumo užtikrinimas, taip pat teisėjų profesinės etikos nuostatų laikymosi kontrolė. Tai savo turiniu labai skirtingos funkcijos, kurios turėtų būti atribotos ir dalis jų, ypač susijusių su išoriniu teismų administravimu, proceso operatyvumo ir koncentruotumo principų laikymosi kontrole, pavestos jas atlikti nacionalinės teismų administracijos specialistams. Tokio pobūdžio reformos neabejotinai padidintų šių administracinės veiklos priežiūros priemonių taikymo efektyvumą.

Lietuvoje 2009 m. teisėsaugos institucijomis pasitikėjo trigubai mažiau piliečių (15 proc.) nei vidutiniškai ES piliečių (43 proc.) [3, p. 32]. Bylų vilkinimas, netinkamas ar aplaidus teisėjų darbas ir elgesys yra tos priežastys, dėl kurių šis nepasitikėjimas dar didesnis, todėl teismų administracinės veiklos kontrolė neturi būti formali. Norint sugrąžinti žmonių pasitikėjimą teismais, pageidautina leisti visuomenei dalyvauti teismų veikloje. Teismo veiklos viešumas yra vienas iš veiksnių, lemiančių visuomenės pasitikėjimo teismu lygį. Dėl objektyvios informacijos apie teismo veiklą trūkumo visuomenė menkai pasitiki teismo institucija [29]. Iki 2010 m. gruodžio 31 d. *Teismų įstatymo nuostatose* [19] buvo numatytas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį iš esmės tik patys teismų pirmininkai vykdė jiems priskirtas vidinio administravimo ir žemesnių teismų administracinės veiklos priežiūros funkcijas, pavyzdžiui, bylų skirstymo teisėjams objektyvumas, bylų vilkinimo atvejų ar teisėjo elgesio su proceso dalyviais kultūra ir kt. Tai nėra teisingumo funkcijos įgyvendinimas, tai vadinamoji *teismų teisėjų administracinė veikla*, tačiau šios srities kontrolė pagal Teismų įstatymą buvo visiškai uždara, nes kitų asmenų dalyvavimas tokioje veikloje įstatyme nebuvo numatytas. 2010 m. pabaigoje LR Prezidentė pateikė LR Seimui siūlymus, kuriais remiantis teismų pirmininkams ir teisėjų tarybai suteikiama teisė sudaryti teismų ir teisėjų administracinės veiklos tyrimo komisijas, kuriose galėtų dalyvauti visų kitų institucijų, įstaigų ar organizacijų specialistai, mokslininkai ar visuomenės atstovai.

2010 m. gruodžio 31 d. įsigaliojo naujosios *Teismų įstatymo pataisos*, pagal kurias Teismo pirmininkas, įgyvendindamas jam priskirtas vidinio administravimo funkcijas, gali sudaryti teismo administracinės veiklos ar su teisingumu vykdymu nesusijusios teisėjo veiklos tyrimo komisiją, į kurią gali būti įtraukti *kitų teismų teisėjai ar tarnautojai, taip pat kitų institucijų, įstaigų specialistai, mokslininkai, visuomenės atstovai*. Šių asmenų dalyvavimas, įgyvendinant teismo administravimo funkcijas, grindžiamas skaidrumo, savanoriškumo ir nešališkumo principais. [20]. Šios pataisos, leidžiančios visuomenei dalyvauti teismų veiklos tyrimuose, – tai galimybė teismams tapti atviresniais. Ar teismai pasinaudos šia galimybe ir skirs deramą dėmesį bendradarbiavimui su visuomene, teisėjų bendruomene turi pati apsispręsti.

Bylų paskirstymas, krūvio reguliavimas yra svarbūs teismo ir teisėjų darbo efektyvumo, jų nepriklausomumo ir vaidmens, pasitikėjimo jais, taip pat visa teismų sistema stiprinimo veiksniai [11, p. 9]. 2010 m., palyginti su 2009 m., statistiniai darbo krūvių skirtumai tarp didžiausią ir mažiausią darbo krūvį turinčių teismų sumažėjo nedaug, tačiau išliko dar pakankamai dideli. Šalies teismuose 2010 m. nagrinėta 365 tūkstančiai bylų

[17]. Tai 1 000 bylų per dieną. Tačiau darbo krūvis neturi būti skaičiuojamas tik statistiškai, t. y. savitiksliai, juo remiantis nedarant jokių išvadų [8, p. 6].

Siekiant sumažinti teismų darbo krūvius, tikslinga taikyti kompleksines priemones, mažinančias darbo laiko sąnaudas, nagrinėjant bylas. Mažinant darbo krūvių skirtumus, tikslinga ir toliau mažinti teisėjų ir teisėjų padėjėjų teismuose, kuriuose daug metų turi mažiausią darbo krūvį, šių teismų teisėjų ir teisėjų padėjėjų etatus perkeliant į didelį darbo krūvį turinčius teismus [17]. Darbo krūvio skirtumų problemą iš dalies padėtų išspręsti pasinaudojimas galiojančiais proceso įstatymais, numatančiais apygardos teismo (skyriaus) pirmininkui teisę perduoti bylą iš apylinkės teismo, kuriam ji teisinga, kitam apylinkės teismui. Būtiniausiais atvejais būtų galima pasinaudoti teisėjų laikinu perkėlimu iš vieno miesto į kitą, kur susidaro didesnį darbo krūvius. Tačiau tai ne visada padėtų pasiekti norimų rezultatų. Kadangi teismai susiduria su dar viena problema – teisėjų padėjėjų trūkumu, teismuose turi būti daugiau ne teisėjų, o jų padėjėjų.

Spręstinas klausimas dėl kai kurių tos pačios pakopos teismų, esančių viename mieste, jungimo. Šiuo metu LR Seimui yra pateikti Prezidentės siūlymai dėl trijų Vilniaus miesto, taip pat Kauno miesto ir rajono bei Šiaulių miesto ir rajono teismų sujungimo [17, p. 65]. Teismų jungimo pranašumai iš esmės yra grindžiami ekonomiško motyvais, taip pat manoma, kad tai sudarytų galimybę išlyginti nevienodus darbo krūvius. Pagrindinis priešingas argumentas – sujungus teismus, šie taptų didesni, dėl to gali būti sudėtinga administruoti jų darbą. Tačiau reikia atsižvelgti ir į tai, kad didžioji dalis sistemos yra elektronizuota, todėl papildomų problemų neturėtų kilti.

Neseniai Respublikos Prezidentė paragino labiau diskutuoti dėl tarėjų instituto įvedimo teismuose. Šiuo metu yra analizuojama, kaip visuomenės atstovai galėtų būti įtraukti į teismų darbą, kaip tai padaryti kuo anksčiau, nebūtinai koreguojant *LR Konstituciją*, galbūt tik visuomenei iš dalies atstovaujant kai kurioms byloms. Teismų atstovai sutinka, kad būtų tarėjai-ekspertai.

Siekiant, kad administravimo teismuose sistema tinkamai funkcionuotų, svarbu apibrėžti teismų administravimo ribas. Svarbu, kad teismus administruojantiems asmenims būtų draudžiama daryti įtaką tai teismų ir teisėjų veiklos sričiai, kurią saugo teisėjų nepriklausomumo principas, t. y. nešališkam bylų nagrinėjimui.

Išvados

1. Bet koks pagrindinio teismų sistemos veiklos organizavimo principo – teismų ir teisėjų nepriklausomumo – pažeidimas iškreipia valdžių padalijimo pusiausvyrą, sudaro prielaidas piliečiams abejoti teisingumo vykdymu ir menkina teismo autoritetą. Todėl pastarojo dešimtmečio teismų nepriklausomumą reglamentuojančių teisės aktų kaita buvo nukreipta siekiant atriboti teismų veiklą nuo vykdomosios valdžios įtakos.

2. Teismų nepriklausomumui ir teisėjų bendruomenės egzistavimui yra svarbios visos teismų savivaldos sistemą sudarančios institucijos. Naujų demokratinių valstybių patirtis rodo, kad reikėtų vengti koncentruoti teismų savivaldos institucijų galią vienoje iš jų ir dėl

to būtų naudinga, jei į šį procesą būtų įtraukta visuomenė, sudarant galimybes jos atstovams aktyviau dalyvauti teismų veikloje.

3. Stiprinant teisėjo profesijos prestižą, teismų ir teisėjų nepriklausomumą, nemažai prisideda visuomeninės teisėjų organizacijos. Manytina, kad ateityje teisėjus vienijančios organizacijos turėtų ieškoti galimybių susijungti, nes jų išsikelti uždaviniai ir siekiami tikslai iš esmės sutampa, o labiau susivienijusios galėtų greičiau juos įgyvendinti.

Literatūra

1. Basic Principles on the Independence of the Judiciary. <http://www2.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm> [2011-01-10].
2. Davis, W. Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality. The Role of Court Administration in Strengthening Judicial Independence and Impartiality. Office of Democracy and Governance, 2002, p. 158–165. http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacm007.pdf [2011-02-17].
3. Degutis M. Eurobarometras 72. Visuomenės nuomonė Europos Sąjungoje. Lietuvos ataskaita 2009. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_lt_lt_nat.pdf [2011-02-18].
4. European Charter on the Statute for Judges and Explanatory Memorandum. www.summitofhighcourts.com/docs/standards/COE1.doc [2011-01-12].
5. Europos Tarybos ministrų komiteto 1994 m. spalio 13 d. rekomendacija Nr. R(94) 12 *Dėl teisėjų nepriklausomumo, jų veiklos efektyvumo ir vaidmens, veiklos bei kitų tarptautinių standartų tinkamumo esamoms šių sričių problemoms*. http://www.teismai.lt/dokumentai/naudinga_informacija/CCJE/ccje%20nr.%201.pdf [2011-02-01].
6. Feld, L. P., Voigt, S. Unbundling Judicial Independence. International Society for New Institutional Economics, 2007. <http://www.isnie.org/assets/files/papers2007/voigt.pdf> [2011-02-17].
7. Gibler M. D., Randazzo K. A. Testing the Effects of Independent Judiciaries on the Likelihood of Democratic Backsliding. *American Journal of Political Science*, 2011, Vol. 55, No 3, p. 696–709.
8. Greičius V. Žvilgsnis į teismus: 2000-ųjų spalio aktualijos ir perspektyva. *Justitia*, 2000, Nr. 4-5, p. 4–7.
9. Hayo, B., Voigt, S. Explaining de Facto Judicial Independence. *International Review of Law and Economics*, 2007, No 27, p. 269–290.
10. Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia. Challenges, Reforms and Way Forward. Organization for Security and Cooperation in Europe. Office for Democratic Institutions and Human Rights. Meeting report, 2010. <http://www.osce.org/odihr/71178> [2011-02-18].
11. Kaulakis G. Teismų administravimo (valdymo), teisėjų darbo krūvio reguliavimo problemos Lietuvos Respublikos teismuose. *Justitia*, 1997, Nr. 6, p. 9–10.
12. Law, D. S. Judicial independence. *Washington University in St. Louis School of Law Legal Studies. Research Paper Series*, 2010, No 10-02-06. <http://ssrn.com/abstract=1557348> [2011-02-20].
13. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

14. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. kovo 31 d. nutarimo Nr. 465 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. kovo 3 d. nutarimo Nr. 124 „Dėl Lietuvos Respublikos teismų, valstybinio arbitražo, prokuratūros bei valstybės kontrolės departamento darbuotojų darbo apmokėjimo dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 46 straipsnio pirmajai daliai, Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 4 straipsnio pirmajai daliai, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymui, taip pat Lietuvos Respublikos įstatymui „Dėl Lietuvos Respublikos teismų teisėjų, prokuratūros darbuotojų, valstybinių arbitrų bei valstybės kontrolės departamento darbuotojų tarnybinių atlyginimų“*. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 101-2264.
15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas *Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 14, 25¹, 26, 30, 33, 34, 36, 40, 51, 56, 58, 59, 66, 69, 69¹ ir 73 straipsnių atitiktimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai*. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 109-3192.
16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas *Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 56 straipsnio 2 dalies, 3 dalies, 4, 5, 6 dalių, 57 straipsnio 3 dalies, 63 straipsnio 4 dalies, 70 straipsnio 2, 3 dalių, 71 straipsnio 2, 3 dalių, 72 straipsnio 2, 3 dalių, 73 straipsnio 2 dalies, 74 straipsnio 1 dalies, 75 straipsnio 1 dalies, 76 straipsnio 2 dalies, 77 straipsnio 3 dalies, 78 straipsnio 2 dalies, 79 straipsnio 2 dalies, 81 straipsnio 3, 7 dalių, 90 straipsnio 3, 7 dalių, 119 straipsnio 2, 5 dalių, 120 straipsnio 3, 4 punktų, 128 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos įstatymo „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo statutas“ 11 straipsnio 3 dalies 13 punkto, 17 straipsnio 1, 3 dalių, 4 dalies, 18 straipsnio 3 dalies ir Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. vasario 10 d. dekreto Nr. 2048 „Dėl apygardos teismo teisėjo atleidimo“ 1 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai*. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 51-1894.
17. Lietuvos Respublikos Nacionalinės teismų administracijos pateikta Lietuvos Respublikos teismų ir teismų savivaldos institucijų 2010 metų veiklos apžvalga. www.teismai.lt [2011-02-21].
18. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 46-851.
19. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 60-2121.
20. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 103, 104, 105 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 157-7975.
21. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 17-649.
22. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 81-3186.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 30 d. nutarimas Nr. 814 *Dėl Teismų departamento prie Teisingumo ministerijos nuostatų patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 61-1761.
24. Mikelėnas V. *Civilinis procesas*. Pirmoji dalis. Vilnius: Justitia, 1997.
25. Sinkevičius V. Teisėjo atleidimas iš pareigų: konstitucinės doktrinos teoriniai ir praktiniai aspektai. *Jurisprudencija*, 2010, Nr. 2 (120), p. 93–119.
26. Šinkūnas H. Valdžių padalijimo principas ir teisminės valdžios vieta valdžių padalijimo sistemoje. *Teisė*, 2003, Nr. 49, p. 112–123.
27. The Universal Charter of the Judge. <http://www.hjpc.ba/dc/pdf/THE%20UNIVERSAL%20CHARTER%20OF%20THE%20JUDGE.pdf> [2011-01-10].
28. Vaišvila A. Etatizmas – konceptuali teisinės reformos klūtis. *Justitia*, 1997, Nr. 3, p.7–25.

29. Valančius V. Pasitikėjimas teismu: kai kurie teismo veiklos viešumo aspektai. *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 78 (70), p. 85–92.
30. Valančius V. Teismo ir teisėjų nepriklausomumo, savarankiškumo ir savivaldos realizavimo problemos. *Jurisprudencija*, 2000, Nr. 17 (9), p. 54–66.

Ramunė Miežanskienė, Laura Raguckienė

Lithuanian Court Organization and Administration Activity: the Development of Legal Regulation and Possibilities of Improvement

Abstract

The article deals with organization and administration of activities of Lithuanian courts, their ways and means, which helps to ensure independence of judges and courts from internal and external factors, limiting the possibilities of other powers to interfere in the judiciary. Lithuanian legislation on judicial independence, their change and improvement over the last decades in order to delimit the judiciary from interference of executive power are also investigated in this article. The article also deals with local authorities of courts and public judicial organizations, ensuring the independence of the judiciary, enhancing the prestige of the profession of judges and improving the public opinion. Problems of organization and administration of courts and weaknesses of courts administration are also indicated in the article.

Ramunė Miežanskienė – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Teisės katedros lektorė, teisės magistrė.

E. paštas: ramune.miezanskiene@ktu.lt

Laura Raguckienė – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Teisės katedros lektorė, teisės magistrė.

E. paštas: laura.raguckiene@ktu.lt

Ramunė Miežanskienė, Master of Law, is a Lecturer at the Department of Law, Faculty of Social Sciences, Kaunas University of Technology.

E-mail: ramune.miezanskiene@ktu.lt

Laura Raguckienė, Master of Law, is a Lecturer at the Department of Law, Faculty of Social Sciences, Kaunas University of Technology.

E-mail: laura.raguckiene@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2011 m. rugsėjo mėn.