

KONFLIKTŲ VALDYMAS VIEŠAJAME SEKTORIUJE: TEISINĖS IR ORGANIZACINĖS PROBLEMOS

Prof. habil. dr. Juozas Lakis

Lietuvos teisės universitetas, Valstybinio valdymo fakultetas, Valdymo teorijos katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 2714529
Elektroninis paštas vkt@ltu.lt

Pateikta 2002 m. spalio 8 d.

Parengta spausdinti 2002 m. lapkričio 6 d.

Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Civilinės ir komercinės teisės katedros vedėjas docentas dr. Vytautas Pakalniškis ir Valstybinio valdymo fakulteto Psichologijos katedros profesorius habil. dr. Viktoras Justickis

S a n t r a u k a

Straipsnyje nagrinėjamas specializuotos taikinamosios veiklos atsiradimas Lietuvoje ir plėtros galimybės. Ši veikla, jau dešimtis metų praktikuojama demokratinėse visų žemynų valstybėse, pasižymi svariu konstruktyvumu, kurio dėka įtampos, ginčai ir konfliktai valdomi ir sprendžiami visiškai arba iš dalies išvengiant smurto, alinančios kovos, medžiaginių ir moralinių nuostolių. Suprantama, konfliktų sprendimas ir valdymas, kad ir kokią aukštą profesinį lygį būtų pasiekęs, nėra atskirtas nuo bendrosios visuomeninių santykių kultūros, kuriai būdinga pagarba įstatymams, pilietinė atsakomybė, tolerancija, bendruomeniškumas. Straipsnyje susitelkta ties konfliktais viešajame sektoriuje, kuriuos susidūrimo dalyviams arba trečiajai jėgai kryptingai veikti sunku dėl viešojo gyvenimo specifikos. Tačiau praktika rodo, o konfliktų ekspertizės patvirtina, kad įmanoma sukurti ir naudoti teisinius, organizacinius bei moralinius mechanizmus konfliktams viešajame sektoriuje suvaldyti. Apžvelgiami kai kurie Lietuvos įstatymai, viešojo administravimo epizodai vertinant šių dienų taikinamąją veiklą. Aptariamos tolesnės jos plėtros problemos ir kai kurios skatinančios priemonės.

I ž a n g a

Jau nebe pirmi metai Lietuvoje kuriami konfliktų sprendimo ir mediacijos, dažniausiai mokykloje ir bendruomenėje, projektai. Kol kas spontaniškai atsirandantis, didėjantis ir vėl blėstantis interesas taikinamąja veikla rodo, jog formuojasi visuomenės poreikis mokytis šiuolaikiškai spręsti sudėtingas ir painias problemas, krizes, ginčus ir konfliktus taikant konsultacijų, derybų ir tarpininkavimo procedūras. Demokratinėse šalyse šie taikinamosios veiklos būdai įteisinti ir paplitę sprendžiant darbdavių ir darbuotojų, skirtingų interesų grupių, šeimos, valdžios ir bendruomenės santykius. Kai kur jie oficialiai pripažįstami kaip alternatyvus teismo bylinėjimosi, nusikaltėlio ir aukos santykių normalizavimo (Kanada, JAV) būdas. Jų šiuolaikiškumas siejamas pirmiausia su tuo, kad užuot sprendusios konfliktus nešvariais triukais, smurtu arba klasta suinteresuotos šalys palaiko ryšius, tiesiogiai informuoja arba kitaip praneša, jog yra pasirengusios pripažinti esamus jų skirtumus ir ieškoti priimtinių sprendimų. Kuo labiau santykiai plėtojami šia kryptimi, tuo mažiau erdvės smurtui, kerštui, teisių pažeidimams tarpusavio santykių srityje.

Visa praėjusio šimtmečio, kurio pabaigoje taikinamoji veikla ypač sustiprėjo ir įgavo teisinį ir organizacinį pavidalą randa rodą, kad troškimas ir valia racionaliai, konstruktyviai spręsti nesutarimus pastebimai sustiprėdavo po didžiųjų karų ir ekonominių sukrėtimų. Tas pats pasakytina ir apie pokomunistinę transformaciją: per pastarąjį dešimtmetį Vidurio ir Rytų

Europos valstybėse sparčiai steigiami derybų ir tarpininkavimo institutai politinėms problemoms, kolektyviniams ginčams, privataus gyvenimo prieštaroms spręsti. Nors susiduriama su daugybe kliūčių, iš kurių didžiausia – menkai išplėtoti, iš esmės tik atsirandanti partnerystės kultūra valdymo srityje, viešajame gyvenime, bendruomenėje, – pažanga aki-vaizdi. Štai kad ir toks nesunkiai matuojamas reiškinys kaip teorinės ir taikomosios literatūros, skirtos taikinamajai veiklai, leidyba: kaimyninėje Lenkijoje kasmet pasirodo kelios dešimtys originalių ir verstinių šios srities studijų, Rusijoje šis skaičius nepalyginti didesnis – čia, be kita ko, leidžiami klasikiniai tapę M. P. Follet, K. Levino, L. Kozerio ir kiti konfliktologijos pamatai sudarantys veikalai. Leidžiami konfliktologijos* vadovėliai.

Lietuvoje kol kas menkai įsisiūbuota. Nebent įstatymų lygmeniu atiduodama duoklė taikinimui atsižvelgiant į Europos Sąjungos standartus. Tačiau Kolektyvinių ginčų reguliavimo, Darbo ginčų nagrinėjimo ir kiti įstatymai, kuriuose numatytos konfliktų reguliavimo procedūros, labiau pabrėžia gerus ketinimus nei skatina praktiką. Pirmieji projektai bei ne-gausūs sutaikinimo atvejai dar nesuteikia pagreičio, būtino taikinamajai praktikai plėtotis. Reikalingos įvairiapusės nuoseklios pastangos tobulinant teisinius ir institucinius mecha-nizmus, gilinantį į kitų šalių patirtį, ugdant šiuolaikinę konfliktų sprendimo kultūrą visų lygių mokymo įstaigose, kad skirtingų tipų konfliktų ir krizių reguliavimas taptų neatskiriama ne tik teisinės praktikos, bet ir viešojo gyvenimo, įstaigų ir organizacijų valdymo bei sąveikų dalimi.

Šio straipsnio tikslas: *priartinti teorinį derybų ir mediacijos modelį prie kasdienės mūsų veiklos, nagrinėti jo pritaikymo galimybes Lietuvos sąlygomis, numatyti derybas ir tarpininka-vimą skatinančius teisinius, administracinius ir organizacinius sprendimus.*

Siekiant šio tikslo remiamasi teorinio, taikomojo ir metodinio pobūdžio publikacijomis, stebėjimais ir asmenine patirtimi mediacijos srityje, pateikiamos atvejų studijos.

Uždaviniai:

1. Panagrinėti dalykinio bendradarbiavimo ir sudėtingų problemų sprendimo tradicijas Lietuvoje.
2. Kiek leidžia šio straipsnio apimtis, pristatyti derybų ir mediacijos praktiką demokrati-nėse šalyse, kurių praeitis panaši į Lietuvos.
3. Remiantis derybų ir mediacijos praktika ir patirtimi mūsų krašte nužymėti prieina-miausias, santykinai paprasčiau esamomis sąlygomis įgyvendinamas šiuolaikinių derybų ir mediacijos kryptis ir aptarti priemones, kurios lengvintų ir skatintų šį pro-cesą.

Kai kurias šiame straipsnyje vartojamas sąvokas reikia aptarti atskirai.

Konfliktų valdymas – teisinių, administracinių bei organizacinių svėrtų panaudojimas siekiant paveikti aplinkybes ir paskatinti dalyvius konstruktyviai, visuomenei nepadarant žalos susitarti. Konfliktą gali valdyti jo dalyviai arba nešališka(-os) jėga(-os). Svarbiausi konflikto valdymo uždaviniai: a) užkirsti kelią smurtui arba sustabdyti jį, b) nukreipti konflikto energiją problemai spręsti, o ne dalyvių tarpusavio kovai, c) skatinti dalyvių konsultacijas, derybas, mediaciją, d) sumažinti arba visiškai likviduoti neigiamus konflikto padarinius. Konfliktų viešajame sektoriuje sprendimo būdai – konsultacijos, derybos, mediacija. Teisminis konflikto sprendimas čia nenagrinėjamas.

Interesų grupė – tai intereso arba siekio – tikro arba tariamo – pagrindu susivienijusi, daugiau arba mažiau formalizuota (t. y. turinti jai atstovaujančią instituciją), pasirengusi veikti grupė. Tokia grupė gali pati arba per savo įgaliotus atstovus plėtoti įvairiapusę veiklą, pa-vyzdžiui, apeliuoti į visuomenę, valdžią, vesti derybas su kita šalimi ir pan.

Konsultacijos – suinteresuotų šalių pasikeitimas informacija apie ginčytiną problemą ir savo poreikius. Paremta abipusiškumu, ši procedūra neturi iš anksto nustatytų protokolinių taisyklių.

Derybos – diskusijų procesas, kurio metu siekia susitarti mažiausia dvi skirtingus inte-resus turinčios šalys. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas derybas apibūdina taip: „tarimasis sudaryti sutartį“. Svarbi derybų pobūdžio aplinkybė – kas jose dalyvauja: ar vien sau atsto-vaujantys asmenys, ar ginantys tam tikros grupės, organizacijos, valstybės interesus. Dery-

* Šis terminas vartojamas rusų mokslinėje literatūroje.

bos gali būti dvišalės ir daugiašalės, dviejų derybininkų arba grupinės – tai priklauso nuo problemos esmės ir masto. Derybininkai naudojami tam tikromis technikomis ir procedūromis.

Mediacija – tai šalių pakviesto, nešališko tarpininko vedamas derybų procesas, kuriame jis yra atsakingas už taikinimo eigą, skatina dalyvių derėjimąsi, veda juos susitarimo link.

Lietuvių kalbos žodynas lietuvišką atitikmenį „tarpininkas“ aiškina taip: „asmuo ar įstaiga, taikinanti, derinanti besiginčijančias šalis“. Tarpininkas, tarpininkavimas – neabejotinai vartotinos specialistų terminologijoje sąvokos – kaip mediacijos, mediatoriaus atitikmenys. Vis dėl to mediacijos (kurią, beje, vartoja publikacijų lietuvių kalba autoriai) terminas yra pranašesnis, nes vienareikšmiškai išreiškia taikinimo esmę, o tai leidžia išvengti dviprasmybių (plg.: pardavimų tarpininkas, darbo biržos tarpininkas (pareigūnas). Be to, mediacija (lot. *mediatio*) pripažinta kaip tarptautinis terminas, vartojamas kitose kalbose.

Prevencinė (proaktyvioji) veikla – tai kryptingi veiksmai, kurių tikslas – išvengti konflikto, neutralizuoti jo užuomazgas atsižvelgiant į susidariusios situacijos riziką.

Intervencinė (reaktyvioji) veikla – tai atsakomieji veiksmai reaguojant į susidariusią krizę, siekiant ją išspręsti, pašalinti arba kitaip panaikinti.

Taikinamoji veikla apima visas veiklos formas ir būdus, padedančius konfliktuojančioms šalims kurti tarpusavio bendravimo ir bendradarbiavimo prielaidas (kartais dalyvaujant trečiajai šaliai), ir tarpusavio supratimo aplinkoje siekia susikertančių poreikių ir interesų, gina arba įtvirtina vertybes. Ši sąvoka apima konsultacijas, derybas, tarpininkavimą. Literatūroje anglų kalba priimta vartoti terminą *Conflict Resolution*, kurio pažodinis vertimas – konfliktų sprendimas – nelabai atitinka mūsų vartosenos tradicijas. Siūlomas terminas „taikinamoji veikla“ laikytinas minėto angliškojo atitikmeniu.

1. Kelios teorinės prielaidos

Prieš kelerius metus Amerikos politinių ir socialinių mokslų akademijos žurnalas „Metraštinis“ (*The Annals*) skyrė vieną savo numerių „pereinamajai demokratijai stiprinti per taikinamąją veiklą“. Jame paskelbti straipsniai apie taikinamąją veiklą Vengrijoje, Slovakijoje, Bulgarijoje, Rusijoje, Kaukazo regione [1]. I. Šapiro, amerikietė, parengusi daktaro disertaciją Prahoje ir gerai susipažinusi su taikinamosios veiklos specifika Vidurio ir Rytų Europoje, rašo apie jos reikšmę modernizavimo prieštarumams neutralizuoti šiame regione. Ji nurodo labai dideles etnines ir socialines įtampas, sukeliančias sparčius ir visokeriopai spartinamus modernizavimo procesus. Autorės nuomone, pritaikius taikinamosios veiklos modelius dalį konfliktų galima sėkmingai neutralizuoti. Tinkamiausi šiuolaikiniai taikinamosios veiklos modeliai, pasak jos, negali būti suvokiami ir interpretuojami kaip modernizavimo programos dalis. Jie yra už modernizavimo ribų (*beyond modernization*), nesusiję su juo ir netgi nesuderinami su jo metodais. „Kai taikinamoji veikla nėra susaistoma su modernizavimo plėtra, ji gali tarnauti nagrinėjant disfunkcines ir nefunkcines institucijas ir politikas, pripažinti ir įteisinti gausybės grupių poreikius ir teisingumą ir skatinti priimtinių alternatyvų vizijas (*the envisioning of acceptable alternatives*) organizuojant naujas struktūras“ [2, p. 25]. Praktikoje tai reiškia, kad visuomenės gyvenimo subjektai, įpratę taikyti derybas ir mediaciją, geriau suvokia savo vertybes ir siekia savo poreikių, aktyviau dalyvauja priimant sprendimus viešajame gyvenime (tarkime, visuomenei reikšmingų projektų, kultūros paveldo klausimais), sėkmingai sprendžia tarpusavio konfliktus. Kitaip nei modernizavimo programos, kurios yra orientuotos į rezultatą, taikinamosios veiklos pastangos nukreipiamos į proceso darną, jos suponuoja dialogą, bendradarbiavimą, konsensuą, bendruomeniškumą. Taikinamoji veikla mažina socialines, etnines ir kitokias įtampas, o ne didina jas kaip spartus modernizavimas [2, p. 24, 25, 27].

Kiek kitu aspektu šią mintį plėtoja ir R. Dahrendorf. Aptardamas socialinės ir turtinės nelygybės sąsajas su pilietine visuomene ir jai būdinga konfliktų sprendimo kultūra, jis ne tik nesupriešina jų, o netgi pozityviai susieja. Turtinė, arba, pasak Dahrendorfo, kiekybinė nelygybė, visuomenėje „gali netgi skatinti gyvenimo galimybių didėjimą“, o kokybinė lygybė – visų vienodos pilietinės teisės – „leidžia prieiti prie rinkos ir šitaip padeda jai plėstis“. „Kad ir kokią

įtaką pilietybė darytų socialinei klasei, ji nepašalina nei nelygybės, nei konflikto. Ji pakeičia jų pobūdį“ [3, p. 76, 78–79]. Šią mintį norėtusi pabrėžti kaip ypač reikšmingą kalbant apie taikinamosios veiklos galimybes ir ribas.

Šiuolaikinė taikinamoji veikla, sykj atsiradusi, apčiuopusi ją maitinančius šaltinius nacionalinėje bendradarbiavimo kultūroje, remiama palankių jai teisinių ir administracinių sprendimų, gali sėkmingai plėtotis gerindama iš esmės politinių, socialinių ir ekonominių santykių ir sąveikų kokybę, tačiau nepretenduodama jų kaip nors keisti.

Naujausių laikų Lietuvoje, jos bendruomeniniame gyvenime neaptinkame išplėtoto mediacijos instituto, kaip kai kurių kitų tautų kultūroje (išminčiaus, vyriausiojo, dvasinio vadovo taikinamasis vaidmuo). Tačiau galima pažymėti tokius dažniau pasitaikančius tarpininkavimo atvejus. Vienas konflikto dalyvių pasitelkia jo aplinkos žmogų tarpininkauti su kita konflikto šalimi. Dažniausiai toks tarpininkavimas yra gana ribotas.

Veiksmingesnis yra tarpininkavimas, kai abi šalys suvokia trečiąjį asmenį kaip galintį padėti jiems išspręsti ginčą. Tas asmuo gauna moralinį mandatą gilintis į ginčo esmę, imtis vienokių ar kitokių veiksmų, tačiau likti nešališku.

Jeigu tam tikroje organizacijoje arba bendruomenėje atsiranda asmuo, kuris kitų yra gerbiamas kaip turintis gyvenimo patirties ir išminties, ginčo atveju arba kitoje probleminėje situacijoje į jį gali būti kreipiamasi patarimo arba tiesioginio įsikišimo. Paprastai tokia intervencija turi daugiausia mediacijai būdingų bruožų. Ir, beje, tai tradicija, kylanti iš tolesnės praeities uždarų kaimo bendruomenių: taip buvo sprendžiami kai kurie kaimynų ginčai nesikreipiant į teismą.

Mūsų kultūriniam kontekstui būdinga, kad kilus ginčui kreipiamasi į valdišką instituciją (vartojant šiuolaikinę terminologiją – į viešųjų paslaugų įstaigą). Pavyzdžiui, kartais tarpininkauti sprendžiant namo arba gatvės gyventojų konfliktą imasi, tarkime, seniūnija.

Siame straipsnyje neketinama plačiau nagrinėti teorinio konfliktų įdirbio (tam buvo skirtos kitos publikacijos [4], tad pereiname prie kai kurių nūdienos reiškinių analizės ir galimų konfliktų valdymo žingsnių. Derybos ir mediacija, kaip konfliktų sprendimo būdai, taikomi sprendžiant kolektyvinius darbo ginčus, viešųjų institucijų santykius su bendruomene ir interesų grupėmis, baudžiamojoje ir restoratyvinėje teisėje. Vakarų šalyse, ypač JAV, plačiai praktikuojamas specializuotas tarpininkavimas sprendžiant šeimos konfliktus. Tokio tarpininkavimo, kaip rodo neseniai atlikto šeimos tyrimo išvados, pasigendama ir Lietuvoje.

Atvejų studija

Lietuvos žiniasklaida plačiai informuoja apie pačius įvairiausius konfliktus verslo, politikos, viešojo sektoriaus, privačių santykių srityse. Tai pagrindinis viešosios informacijos apie konfliktus šaltinis. Tiesa, yra žinybinė statistika, sisteminanti, pavyzdžiui, duomenis apie registruotus darbo ginčus ir streikus, apie smurtinius konfliktus butyje ir šeimoje. Panagrinėsimė vieną kitą konfliktą kaip atvejį, kuris leidžia konkrečiau pažvelgti į keliamą problematiką.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos užsakymu buvo atliktas tyrimas „Šeimos konfliktų nagrinėjimas: užsienio valstybių patirtis“. Tyrimo išvada: Lietuvoje būtina steigti šeimos ginčų tarpininkų tarnybą, kuri padėtų besiskiriančioms ar siekiančioms gyventi atskirai šeimoms priimti sprendimus, susijusius su bendrais nepilnamečiais vaikais, finansais ar bendra nuosavybe [5].

Spaudoje ne kartą rašyta apie golfo aikštyno Vilniaus mieste projektą, sukėlusį daug ginčų tarp interesų grupių. Projektą inicijavo Žvėryno golfo klubas, kuriame susibūrę įtakingi žmonės. 2001 m. klubas surengė projekto prisistatymą Vilniaus rotušėje, kuriame buvo kalbėta ir apie būsimo aikštyno projektą. Golfo aikštės buvo numatytos gana vaizdingoje, nors ir kiek apleistoje teritorijoje Pilaitės mikrorajone, kurią gyventojai buvo pamėgę kaip poilsio vietą.

Kai apie projektą sužinojo Pilaitės gyventojai, o projekto rengėjai pradėjo rodytis planuojamo aikštyno teritorijoje, taip ir nesuderinę su vietine bendruomene savo sumanymų, nepasitenkinimą ėmė reikšti tie, kurie buvo įpratę nevaržomai leisti čia laiką.

Projekto rengėjai pateikė maksimalistinį planą, pagal kurį buvo numatyta atriukti didžiausią įmanomą teritoriją, joje įrengti daugiausia duobučių turintį golfo aikštyną ir šalia administracinių bei pagalbinių pastatų pastatyti svečių namus. Spauldoje buvo pasirodę pranešimų, kad Vilniaus miesto savivaldybė sutiko išnuomoti visą prašomą plotą golfo klubui.

Susirūpinę piliečiai pradėjo burtis į protesto akciją, *aktyvizavosi* kaip interesų grupė. Ji patraukė į savo pusę kai kuriuos politikus.

Kai buvo priartėta prie organizuotų protestų ir kai konflikto susidomėjo teisėsaugos bei valdžios institucijos, projekto iniciatoriai ir jam palanki savivaldybės administracija susirūpino jo įvaizdžiu bei santykiais su Pilaitės atstovais. Prabilta apie ekonominę projekto naudą (naujas darbo vietas, investicijas, sutvarkytą ir puoselėjamą teritoriją, privažiavimą). Tiesa, tai galėjo nepaveikti gyventojų, nes jiems rūpėjo kur kas konkretesni dalykai – kur išeiti su vaikais pasivaikščioti ir pan. Buvo griebtasi ir kiek komiškų reveransų nepatenkintųjų atžvilgiu – jų atstovams surengta nemokama ekskursija pasižiūrėti Rygos golfo lauko, tarsi tai turėtų padaryti juos šio sporto entuziastais.

Konfliktą tarp aikštyno iniciatorių ir susitelkusių gyventojų išprovokavo keli netinkami veiksmai. Akivaizdžiausias jų – tiesioginių ryšių vengimas, ypač pradžioje. Golfo klubo vadovybė, matyt, vylėsi, kad padės senas biurokratinis triukas – pastatyti kitus prieš vienašališką veiksmą. Juolab kad tie „kiti“ buvo neaiški bruzdančių piliečių „masė“. Autentiškos informacijos stoka kurstė potencialiai suinteresuotų žmonių nepasitenkinimą, kuris virto priešišku skatinančia veikla.

Vilniaus miesto administracija, kurios žinioje buvo sprendimai dėl projekto, nepareikalavo iš iniciatorių suderinti galimus prieštaravimus su bendruomene. Tenkintasi formaliu klubo pristatymu ir žiniasklaidos pranešimais. Buvo nusižengta įstatymui, kuris numato, „kad viešojo administravimo institucijos dėl administracinio reglamentavimo sprendimų, turinčių svarbią reikšmę didelei gyventojų bendruomenės daliai, turi konsultuotis su visuomenės interesams atstovaujančiomis organizacijomis, o įstatymų numatytais atvejais – ir su gyventojais“ [6, str. 7].

Bet kurio viešojo projekto įgyvendinimas gali sukelti interesų susidūrimą. Kuo daugiau permainų žada projektas, tuo didesnės įtampos ir susidūrimų galima laukti jį įgyvendinant. Bet kuriame viešojo gyvenimo vyksme yra daugybė potencialių aktorių. Vienintelis būdas užtikrinti sėkmingą jo eigą – kalbėtis su suinteresuotomis grupėmis (pažymėtina, kad tiksliai identifikuoti balsą galinčias turėti grupes nėra paprasta).

Aikštyno iniciatoriai galėjo užmegzti ryšius su artimiausios seniūnijos gyventojais jų veiklos pradžioje. Palankią prielaidą susikalbėti galėjo suteikti nedidelė apklausa, kaip gyventojai naudojami iki tol apleista teritorija. Numatę kai kuriuos jų poreikius atitinkančius sprendimus ir pristatę juos bendruomenės atstovams, šios istorijos herojai būtų užbėgę už akių tokiam ryžtingam pasipriešinimui.

Protestuojančių gyventojų spaudžiami ir gelbėdami projektą, iniciatoriai „apkarpė“ jį. Grandiozinių sumanymų liko maždaug trečdalis. Ši ganėtinai skaudi golfo šalininkams operacija galėjo būti konsultacijų ir derybų su protestuotojais dienotvarkėje. Tikėtina, kad tuomet atsitraukimas būtų buvęs gerokai mažesnis.

Šis atvejis, kaip ir daugelis panašių, atskleidžia būdingus Lietuvoje viešojo administravimo „kompleksiukus“. Paprastai valdininkai nesivargina siekti partnerystės su bendruomene, net jei jų veiksmai turi tiesioginės įtakos pastarosios interesams.

Viešosios administracijos atstovai dažniausiai mėgsta darbuotis ir priiminėti piliečius savo įstaigoje. Išėjimas į bendruomenę sukelia galvos skausmą, nes reiškiamos pretenzijos, reikalavimai, kaltinimai (ne visuomet realūs ir pagrįsti). Tačiau Europos viešojo administravimo standartas įpareigoja. Anksčiau ar vėliau teks pereiti prie kasdienio atviro administravimo, kantraus bendruomeninių problemų aiškinimosi. Ir prie derybų, kai sprendžiant problemą išryškėja interesų grupės.

Dar vienas „kompleksiukas“ – tai ryžto ir noro derėtis su suinteresuotomis grupėmis stoka. Dažniausiai įsiplieskus ginčui, kaip ir minėtu atveju, derybas įstaigai primeta visuomenė, jeigu jai pavyksta susivienyti ir apibrėžti savo interesą. Lietuvos viešojo administravimo praktikoje jau tapo tradicija, kad tiesioginis dialogas ir derybos rengiamos tuomet, kai

suinteresuota grupė pradeda streikuoti, boikotuoti arba kitaip sukyla. Yra esminis skirtumas tarp derybų, kurias inicijuoja viešojo administravimo institucija, ir tų, kurias primeta susirinkę piliečiai. Pirmu atveju tikėtina, kad derybos, kad ir kokios įtemptos būtų, virs jungtimi, partneryste. Antru atveju tikėtina konkurencija, ultimatumai, „nešvarūs triukai“.

Pateiksime dar vieną plačiai nuskambėjusį atvejį, kai per Kinijos prezidento Jiang Zeminio vizitą Vilniuje 2002 m. policijos pareigūnai nepagrįstai šiurkščiai pasielgė su keliais piketo dalyviais, remiančiais Tibeto laisvę. Kai apie įvykį informavo žiniasklaida ir pasigirdo kritikos iš opozicijos, policijos atstovas atsiprašė piketuotojų, keli policininkai buvo nubausti, kaip buvo pranešta, už „netinkamai organizuotą darbą su teisės pažeidėjais, už neadekvačiai pasirinktas fizinio poveikio priemones, už neteisėtai apribotą piketuotojų laisvę judėti“ [7]. Seimo komitetas ir opozicinių frakcijų Politinio bendradarbiavimo taryba padarė išvadą, kad būtina „šviesti ir lavinti žemesnio rango policijos pareigūnus, kad jie mokėtų efektyviai, bet mandagiai išspręsti kylančius konfliktus“ [8].

Efektyviai ir mandagiai spręsti konfliktus padeda derybinė valdininkų kultūra, tarnybinio bendravimo kritiniais momentais įgūdžiai. Straipsnio autoriui teko vykdyti keletą projektų, kurių dalyviai buvo Vilniaus miesto Viešosios policijos patrulinės rinktinės nariai, policijos komisariatų nepilnamečių reikalų inspektorai, kiti pareigūnai, kuriems dažnai tenka būti šalia krizių ištiktų žmonių. Kaip rodo jų savianalizė, jų taikinamieji veiksmai, kurių jie imasi spręsdami konfliktą, būna labai riboti. Kas tuomet atsitinka? Nemaža tikimybė, kad tvarkos pažeidėjas gali primesti pareigūnui savo elgsenos būdą – šiurkštumą, nesiskaitymą su kito žmogaus orumu ir pan. Pareigūnas rizikuoja viršyti savo įgaliojimus, pažeisti tarnybinę etiką, netgi, kaip pasitaiko, įstatymus.

Du minėtus ir tokius nepanašius atvejus – pareigūnų elgesį užtikrinant oficialaus vizito sklandžią eigą ir jų kolegų savianalizę – skiria treji metai. Tačiau akivaizdi ta pati – kompetencijos (korektiškų veiksmų) krizinėje situacijoje problema.

Teisinis taikinamosios veiklos reglamentavimas viešajame sektoriuje

Kai kurie Viešojo administravimo įstatymo ir šiuo metu vykdomos Vyriausybės programos straipsniai yra apie konflikto valdymą ir prevenciją. Daugiausia dėmesio juose skirta piliečių aptarnavimo procedūroms naudojant modernias komunikacijos priemones, pavyzdžiui, „elektroninius vartus“, kuriais teikiamos valdžios paslaugos piliečiams bei verslo subjektams (Vyriausybės programa, III skirsnis), „vieno langelio“ principui (Vyriausybės programa, IX skirsnis), piliečių supažindinimui su priimtais viešojo administravimo dokumentais (Viešojo administravimo įstatymo 33 straipsnis). *Jų įgyvendinimas leidžia išvengti daugybės įtampų ir nesutarimų tarp įstaigos ir piliečio.* (Klausimas, koku mastu ir kaip nuosekliai įgyvendinamos minėtos nuostatos, čia neaptariamas; tačiau būtent jis išreiškia Viešojo administravimo įstatymo ir Vyriausybės programos veiksmingumą plėtojant taikinamąją praktiką.)

Sudėtingesnės socialinės įtampos kyla tuomet, kai atsiranda takoskyra tarp valdžios ir tam tikrų profesinių, amžiaus arba interesų grupių, arba tarp pačių grupių ir kai įtraukiamos valdžios institucijos kaip trečioji šalis, kartais turinti arbitro įgaliojimus arba disponuojanti papildomais ištekliais ginčui išspręsti arba jam neutralizuoti. Kaip pavyzdį galėtume pateikti ginčą tarp pieno tiekėjų ir pieno perdirbėjų, kai 2002 m. vasarą buvo smarkiai sumažintos supirkimo kainos. Ir viena, ir kita šalis apeliavo į visuomenę, vyriausybę, įtraukė į ginčą joms atstovaujančias nevyriausybinės organizacijas. Abi šalys reikalavo iš vyriausybės „imtis priemonių“. Vyriausybė, konsultuodamasi su abejomis šalimis, mėgino padėti joms rasti kompromisą. Paaiškėjus, jog kompromiso galimybės ribotos ir neleidžia rasti abi šalys tenkinančio sprendimo, Vyriausybė buvo priversta panaudoti papildomas lėšas, kad kompensuotų pieno tiekėjams dalį negautų pajamų.

Kokius teisinius įgaliojimus ir procedūras gali panaudoti valdžios institucijos arba savi-valdybės konflikto su suinteresuota šalimi atveju? Kaip jau minėta, viešojo administravimo įstatymas numato viešojo administravimo institucijos konsultacijas su visuomene dėl administracinio reglamentavimo sprendimų, turinčių svarbią reikšmę didelei gyventojų bendruomenės daliai. „Konsultacijų būdus pasirenka pati viešojo administravimo institucija“ [6, str. 7].

Tai – proaktyvi, prevencinė nuostata, leidžianti siekti svarbiausio pilietinės visuomenės standarto – *piliečių dalyvavimo bendruomenės ir valstybės reikaluose*. Kompetentingai organizuotas bendruomenės arba interesų grupių dalyvavimas programoje, projekte, bet kurioje kitoje veikloje gerina abipusį – vykdytojų ir suinteresuotų grupių – informuotumą, skatina tarpusavio supratimą ir partnerystę. Vėlgi nekeliame klausimo, koku mastu ši nuostata tinka Viešojo administravimo institucijų veikloje (bent jau kaip rodo golfo aikštyno istorija, Žvėryno klubas ir Vilniaus savivaldybė akivaizdžiai manebravo apeidama šią nuostatą). Svarbu pažymėti, jog yra toks teisinis mechanizmas, kurį naudojant galima sklaidyti ir neutralizuoti įtampas, nepasitenkinimą, bręstančius konfliktus viešajame gyvenime. *Šį įstatymo straipsnį, kad būtų veiksmingesnis, reikia detalizuoti*. Tarkime, ne visai aišku, ar privalu visais atvejais konsultuotis, ar tik tuomet, kai kyla ginčo, konflikto grėsmė, t. y. kokio dydžio turi būti santykių slenkstis, kad šis mechanizmas pradėtų veikti? Visuomet etiškai reikšmingas bus klausimas, kokia ar kokios konkrečiai organizacijos atstovauja bendruomenei susidariusioje situacijoje.

Palyginti su minėta Viešojo administravimo įstatymo nuostata, daug labiau išplėtotą ir išsamią kita, numatanti intervencinį konflikto reguliavimo mechanizmą. Trečiasis įstatymo skirsnis (16 – 33 str.) nustato administracinės procedūros taikymą, kai pažeistos asmens arba jo atstovaujamos šalies santykių su Viešojo administravimo institucija teisės. Išsamiai reglamentuojama procedūros pradžia, eiga, pabaiga, proceso trukmė, šalių veiksmai, sprendimo priėmimo sąlygos ir žalos atlyginimas. Nesinori daryti platesnių apibendrinimų, kodėl pirmajai, iš esmės prevencinei konfliktų procedūrai skirta nepalyginti mažiau dėmesio ir vietos negu antrajai, intervencinei. Tačiau tai – akivaizdus faktas, turintis ypatingos reikšmės viešajam administravimui, kurio paskirtis – skatinti socialinį dialogą ir partnerystę, t. y. veikti proaktyviai, o ne reaktyviai.

Darbo ginčų reguliavimas

Darbo santykiai – tai dar viena konsultacijų, derybų ir tarpininkavimo sritis, kurioje darbdavio ir darbuotojo, darbo ir kapitalo interesų prieštaros gali destabilizuoti visuomenės gyvenimą (sumaištis elementų turėjo, pavyzdžiui, Suvalkijos cukrinių runkelių augintojų surengta autostrados blokada, Vilniaus troleibusų parko vairuotojų streikas). Matyt, todėl prevencinės ir intervencinės taikinamosios veiklos procedūros šioje srityje teisiškai reglamentuotos geriau ir įvairiau. Paprastai kolektyvinių sutarčių sudarymas ir pasirašymas, bet koks svarbesnis atlyginimų sistemos, darbo sąlygų pakeitimas, juolab grupinis atleidimas iš darbo bankrutuojančiose įmonėse išprovokuoja intensyviai konsultacijas, derybas, o kartais, kai nepavyksta pasiekti susitarimo, – ir mediaciją (kaip trečioji šalis į ginčą paprastai įtraukiama valdžios institucija). Siekiama, kad darbo konfliktai būtų reguliuojami remiantis teisės aktais.

Čia daugiausia remiamasi Tarptautinės darbo organizacijos konvencijomis, kurios numato procedūras ir institucijas ir rekomenduoja valstybėms narėms įkurti ir patvirtinti jas nacionaliniu mastu (Nr.144, 1976 m.; Nr.154, 1981 m.). Lietuvos Respublikos Konstitucija, naujasis Darbo kodeksas, keletą metų gyvavę Kolektyvinių ginčų reguliavimo ir Darbo ginčų nagrinėjimo bei kiti įstatymai reglamentuoja socialinių subjektų teisę jungtis į organizacijas, kurios atstovautų ir gintų jų interesus, sutarčių sudarymo, ginčų sprendimo ir derybų procedūras. Veikia konstitucinė nuostata dėl streikų.

Keletą metų galiojusio Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymo 5 straipsnyje buvo numatyti institutai nesutarimams nagrinėti: taikinimo komisija, darbo arbitražas, trečiųjų teismas. Kaip matome, pirmoji ir iš esmės vienintelė yra šalių sutaikymo pakopa [9]. Komisija sudaroma iš ginčo šalių paskirtų atstovų, po lygiai iš kiekvienos šalies. Jeigu taikinimo komisijai ginčo išspręsti nepavyksta, yra privalomas darbo arbitražas ir trečiųjų teismas. Tiesa, II skirsnyje užsiminta, kad „gali būti numatyta kita ginčo nagrinėjimo tvarka“, tačiau konkrečiai nenurodoma kokia. Darbo kodekse šios nuostatos nebėra. Jokios praktinės reikšmės ji neturėjo.

Du kartus užsiminta apie tarpininkavimo galimybę: reikalavimų nagrinėjimo stadijoje, jei sprendimas nepatenkino, „šalys gali pasitelkti tarpininko paslaugas“ (70 str.) ir „šalių sutarimu

taikinimo komisijai pirmininkauti gali būti skiriamas nepriklausomas tarpininkas“ (72 str.) [10]. Abiem atvejais, kurie ir reglamentuoja skirtingus ginčo nagrinėjimo etapus, tarpininkavimas iš esmės yra interpretuojamas kaip papildoma priemonė, galbūt suteiksianti susitaikymui naują postūmį. Tai nėra nei privaloma, nei savarankiška ginčo nagrinėjimo fazė. Taikinimo procese mediacija paprastai suteikia naują galimybę priartinti suinteresuotąsias šalis prie sutarimo po nepavykusių derybų. Darbo kodekso rengėjai ir leidėjai aiškiai neįvertino nei mediacijos galimybių nagrinėjant kolektyvinius ginčus, nei pažangios kitų šalių, kuriose mediacija įteisinta kaip po derybų einanti fazė, patirties.*

Kilus darbo ginčui taikinamasis institutas yra darbo ginčo komisija. Jeigu jos veiklos rezultatai šalių netenkina, ginčas perduodamas teisminiam sprendimui (Darbo kodekso 293.1 str). Taigi numatyta gana ribota taikinimo erdvė. Apie trečiosios šalies (tarpininko) dalyvavimą nėra neužsimenama. O ir komisijos posėdį reglamentuojančiame straipsnyje nėra nurodymų dėl derybų procedūrų, taigi nemaža tikimybė, kad tai bus ganėtinai formalus susirinkimas, neskatinantis susitaikymo proceso [12, p. 7].

Šalių derybos, konsultavimas ir informavimas reglamentuoti bendresniame kolektyvinių darbo santykių kontekste, kur apibrėžta socialinė darbdavių ir darbuotojų partnerystė (Darbo kodekso 39 ir kiti str.). Tokia Darbo kodekso sandara būtų pateisinama, jei kategorijos „socialinė partnerystė“ ir „kolektyvinis ginčas“ turėtų tapatų mastelį. Tačiau pirmoji kategorija labiau taikytina nacionaliniu ir mažiau vietiniu mastu. Kolektyvinio ginčo sąvoka, atvirkščiai, labiau taikytina įmonės, firmos, organizacijos mastu ir vis rečiau – didesniu mastu. Tad derybų, konsultacijų interpretavimas plačiame (nacionaliniame) kontekste nebūtinai suponuoja jų taikymą kilus kolektyviniams ir darbo ginčams įmonėse arba jų padaliniuose.

* Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymą išnagrinėjusi D. Petrylaitė pažymi esančių jame nuorodų į derybų panaudojimą deklaratyvumą – dėl to „sistema beveik neveikia“ [11, p.111]

Juolab kad apie jas net neužsimenama kaip apie atskiras procedūras.

Taikinamosios praktikos masteliais socialinėje srityje Lietuva atsilieka nuo kaimyninių valstybių. Atrodo, kad pas mus neskubama perimti ir praktikuoti pasaulyje pripažintus ir iš tiesų pažangius taikinamosios veiklos modelius. Jeigu taip, tai kiemo interesai ir teisės pažeidžiamos?

Nesuderinamų interesų akivaizdoje silpnesnioji, labiau pažeidžiama arba priklausoma šalis linkusi kentėti arba trauktis. Tai neišsprendžia prieštaravimus sukėlusių problemų, o įtampa tiesiog „suvaroma“ į visas tarnybinių santykių terpes. Ateityje latentiniai konfliktai organizacijos veiksmingumui gali būti pavojingesni nei atviri, nes pakerta tarnybinę etiką, skleidžia destrukciją tarp darbuotojų ir padalinių. Kai užslėpta įtampa ir nepasitenkinimas pasiekia kritinį tašką, pradedama veikti nekonstruktyviai – triukšmingai protestuojama prie Seimo arba Prezidentūros rūmų, skelbiamos bado akcijos, blokuojamos automagistralės, rengiami ničnieko nesprenžiantys žygiai ir sueigos vienaip ar kitaip pažeidžiant kitų viešojo gyvenimo subjektų teises.

Atrodo, kad Lietuvoje darbas vis dar suvokiamas ne kaip kapitalo partneris, o kaip nuo jo priklausoma, silpnesnė pusė. Taip istoriškai susiklostė: darbas nebuvo gerai organizuotas ir tinkamai atstovaujamas per visą praėjusį amžių. Šiandien kelios profsąjungos konkuruoja tarp savęs, joms trūksta profesionalumo veiksmingai atstovauti darbo interesams. Didelis nedarbas darbdavių suvokiamas kaip palanki aplinkybė grįsti santykius su darbuotojais atleidimų grėsme („jei netinka – gali išeiti“). Tol, kol vyraus tokios orientacijos, partnerystei ir deryboms erdvės nebus.

Gal todėl streikų statistika Lietuvoje neatskleidžia darbo ir kapitalo santykių kokybės. 2000 m. du trys konfliktai baigėsi streikais. Mokytojai streikavo dėl neišmokėtų atlyginimų dviejuose rajonuose, kur kiekvienos mokyklos prisijungimas prie akcijos buvo fiksuojamas kaip atskiras streikas. Dar 2 streikai įvyko Vilniaus transporto įmonėse. Statistikai suskaičiavo 56 streikus, iš jų 21 buvo įspėjamasis [13].

Streikai yra kraštutinė ir anaipol ne konstruktyvi priemonė socialinėms problemoms spręsti. Ir jeigu esant didelei įtampai tarp darbdavių ir darbuotojų streikų statistika nėra didelė, tai reiškia, jog nepasitenkinimas ir krizės reiškiasi kitais būdais, pavyzdžiui, alkoholizmu, socialiniu užribiu, savižudybėmis. Kaip įtikinamai parodė R. Dahrendorf, tai – anomija, kur kas pavojingesnis reiškinys nei socialinis konfliktas [3, p. 242–246].

Palyginti pateiksime kai kuriuos duomenis apie taikinamąją praktiką Lenkijoje. Įstatymiškai numatytos dvi taikinimo pakopos darbo srityje – derybos ir mediacija. Jeigu procesas nesėkmingas, bet siekiama išvengti streiko, numatytas arbitražas [14, p. 12]. Mediacija, kaip atskiras taikinimo modelis, aktyviai plėtojama ir propaguojama. Lenkijos darbo ir socialinės politikos ministerija sudarė ir reguliariai atnaujina mediatorių sąrašą. Iš sąrašo konflikto šalys, pateikusios raštišką pageidavimą, gali pasirinkti specialistą taikinimo procesui vesti. Per ketverius metus (1994–1997) iš minėto sąrašo buvo pakviesti 224 tarpininkai. Žinoma, ginčo dalyviai gali pasikviesti tarpininką ne vien iš minėto sąrašo. Panašu, kad taip ir būna, nes per minėtą laikotarpį užregistruotas 1131 kolektyvinis ginčas [15, p. 41, 42]. „Po šešerių metų mediacijos institucija laipsniškai įgijo pripažinimą kylant konfliktams“ – pripažįsta tyrėjas [16, p. 32].

Suprantama, nei derybų, nei mediacijos neįmanoma nei primesti, nei kitaip įvesti, jei šalys nesuinteresuotos. Jeigu į konfliktą įsitraukusi šalis yra linkusi veikti jėga, tai ją geriausiai atveju gali sulaikyti tik teisėsauga. Taikinamosios veiklos sklaida nacionaliniu mastu gali būti spartesnė arba lėtesnė. Tai priklauso nuo:

- teisinio jos reglamentavimo;
- interesų grupių pilietinės brandos – sugebėjimo matyti esantį kitapus konflikto kaip socialinį partnerį, o ne priešininką;
- kaip socialiniai subjektai yra įvaldę derybų kultūrą.

Visas minėtas aplinkybes reikia ir būtina brandinti, kad derybos ir mediacija darbo srityje taptų įprastine.

Mediacija baudžiamojoje justicijoje

Tai dar viena sritis, kur taikytina mediacija. Jaunieji Lietuvos mokslininkai (sociologas A. Zdanevičius, teisininkai I. Michailovič ir R. Uscila), apžvelgdami mediacijos galimybes ir modelius, atskleidžia jos, kaip baudžiamosios teisės alternatyvos, pranašumus, įžvelgia būdą nusikaltėliui ir jo aukai susitarti dėl žalos atlyginimo, apskritai galimybę kai kuriais atvejais jiems susitarti ir kompensuoti skriaudas neįsikišant teisinėms institucijoms [17]. Autoriai stengiasi realiai pasverti mediacijos taikymo Lietuvoje galimybes ir aptaria teises bei organizacines priemones, atveriančias jai kelią į mūsų praktiką. I. Michailovič šiek tiek išsamiau nagrinėja nepilnamečių kaltininkų ir nuo jų nukentėjusiųjų sutaikinimo galimybę. Autorė, patyrinėjusi baudžiamąsias bylas, padarė išvadą, kad Baudžiamojo kodekso 53.1 straipsnio, kuris numato atleidimą nuo baudžiamosios atsakomybės kaltininkui ir nukentėjusiajam susitaikius, taikymo praktika dar nesusiformavo: „teismai labai retai taiko nepilnamečių atleidimą nuo baudžiamosios atsakomybės kaltininkui ir nukentėjusiajam susitarus“ [18, p. 71].

Pasaulinė ir ypač europinė mediacijos tradicija daugiausia yra susijusi su baudžiamąja teise. Kai kuriais atvejais mediacija konkuruoja su baudžiamuoju procesu, kai ginčo dalyviai, tarpininko padedami, ieško susitarimo ikiteisminėje bylos stadijoje (vadinamasis alternatyvus konflikto sprendimo būdas). Kitais atvejais mediacija papildo arba supaprastina teisminį bylos nagrinėjimo procesą, nes visiškas arba dalinis ginčo dalyvių susitarimas palengvina teismui priimti sprendimą. Pasitaiko, kad mediacija yra prasminga netgi tuomet, kai kaltininkas atliko bausmę, bet dar lieka neįgyvendintas sprendimas dėl žalos atlyginimo arba tiesiog būtinas kaltininko ir nukentėjusiojo kontaktas pastarojo arba abiejų psichologinei pusiausvyrai atkurti. Pasak įtakingo JAV teisininko ir mediatoriaus Roberto Goodino, mediacija, pagrįsta daugelio šalių kultūrine tradicija, pasieks įspūdingą tarptautinį pripažinimą tarp naujojo tūkstantmečio procesų [19, p.17].

Lyginamasis taikinamųjų procesų aspektas

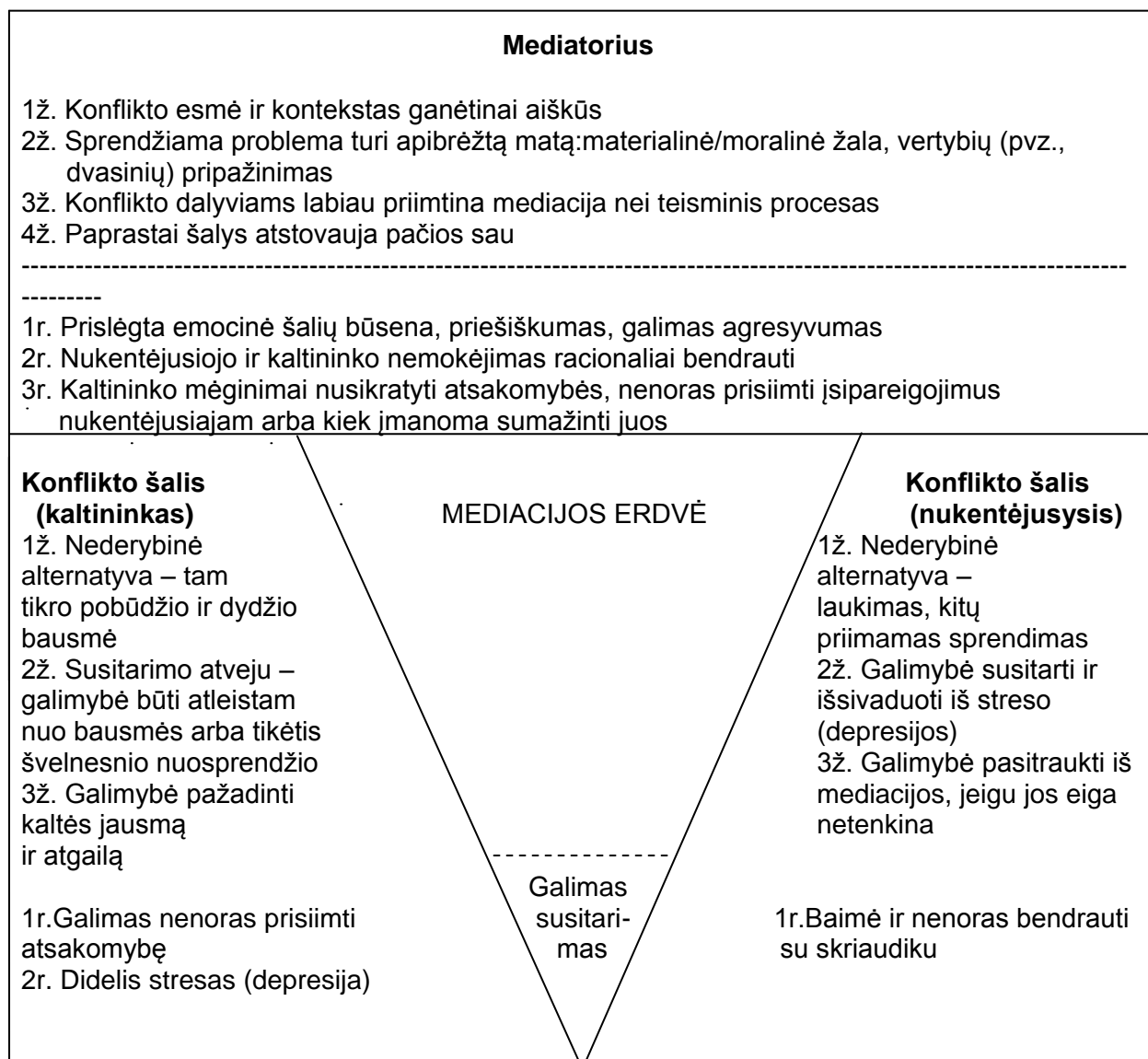
Apžvelgtose srityse derybų ir mediacijos specifikai turi įtakos skirtingos aplinkybės. Susitarimo proceso struktūra tuo paprastesnė, kuo aiškesnė ir labiau apibrėžta konfliktą sukėlusį problema, kuo mažiau subjektų ji slegia. Ir atvirkščiai. Tačiau patys reikšmingiausi skirtumai susiję su specifika srities, kurioje taikinamasis procesas vyksta.

Teisminėje byloje problema paprastai aiškiai apibrėžta, įvardytos šalys, tad čia tarimosi procesas turi atspirties taškus, kryptį ir šiuo požiūriu savo turiniu (tačiau ne savo psichoe-mociniais ypatumais) nelabai sudėtingas. Šalys yra tikros, kad nesutarimo atveju jų laukia teismo procedūra ir anaipol ne visuomet jas (arba kurią nors jų) tenkinantis nuosprendis. Šiame procese tarpininko vaidmuo kur kas aktyvesnis nei taikintojo, nes, vaizdžiai kalbant, už jo nugaros yra *imperatyvas* – teismo nuosprendis. Šalis čia paprastai skiria didžiulę prieš-prieša, nevienodos moralinės vertybės, skirtingas įvykio interpretavimas. Tad šiuos susitikimus ir pokalbius neretai gaubia išskirtinė įtampa. Dėl šių aplinkybių taikinamasis procesas yra nepatvarus, gali bet kuriuo momentu nutrūkti ir nubraukti pasiektą pažangą. Svarbiausios mediacijos aplinkybės ir motyvai nurodyti 1 schemeje.

Kolektyvinių ginčų mediacija pasižymi būdingomis darbo sričiai tiek lengvinančiomis, tiek ir sunkinančiomis aplinkybėmis. Kadangi šie konfliktai apima dideles grupes ir turi įtakos socialinei tvarkai bei santarvei, dalyvaujančių juose šalių veiksmus (taip pat ir mediacijos procedūrą), kaip rodo skirtingų valstybių praktika, siekiama sunorminti.

1 schema

Aplinkybės ir motyvai, lemiantys derybinį konflikto šalių ir mediatoriaus elgesį baudžiamojoje teisėje (raide „ž“ (žalia) pažymėtos procesui palankios aplinkybės, „r“ (raudona) – nepalankios)

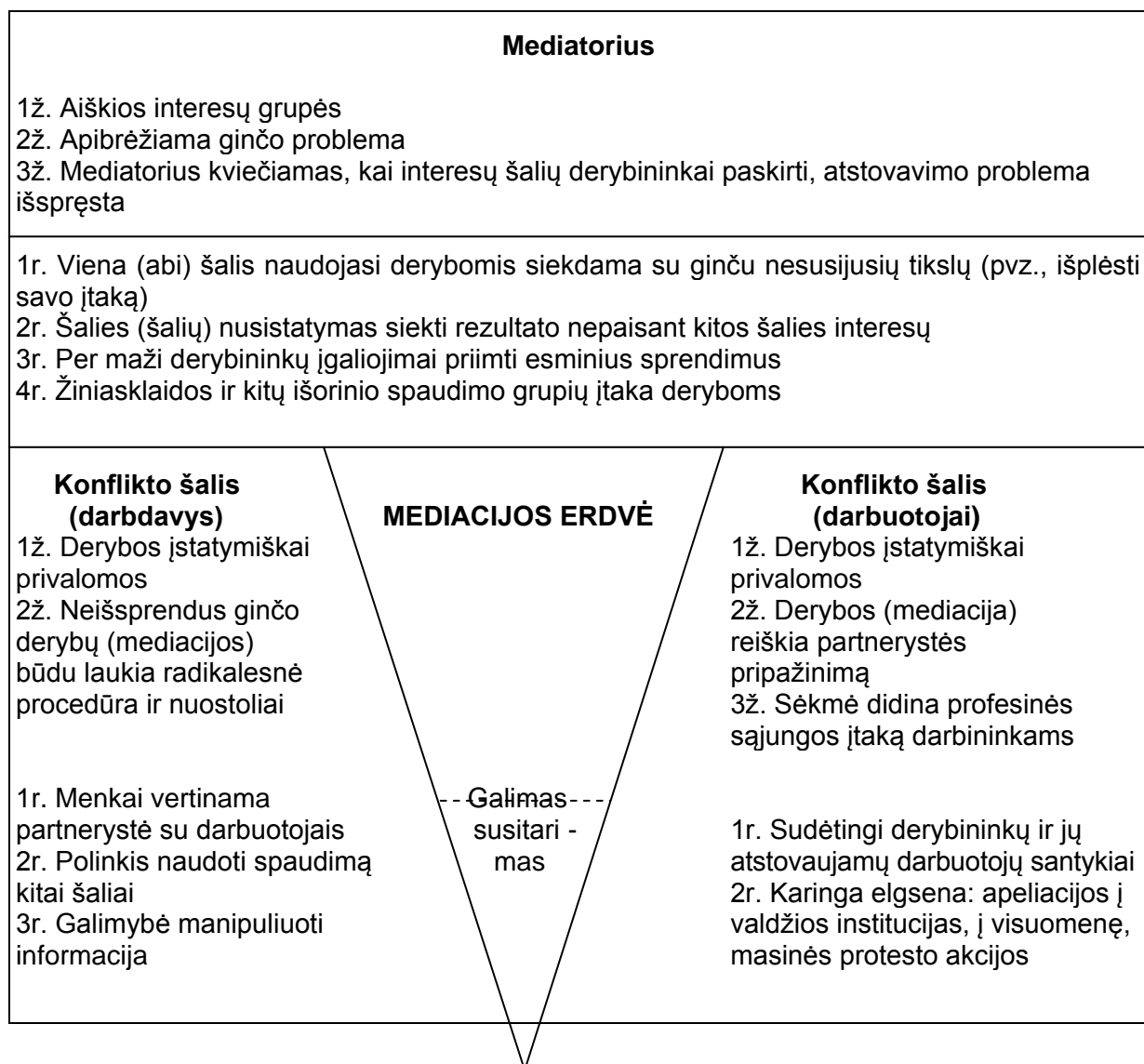


Tarp dažniausiai pasitaikančių konfliktišumą sukeliančių priežasčių yra darbo sąlygų ir saugos, atlyginimų, atleidimų klausimai, kurie paprastai yra suderinami kolektyvinėje darbo sutartyje. Didesnės takoskyros atsiranda arba rengiant sutartį, arba keičiantis įmonės veiklos sąlygoms (rekonstrukcija), arba nesilaikant kolektyvinės sutarties.

Paprastai atstovavimo suinteresuotoms grupėms klausimas yra gana sudėtingas. Deleguoti derėtis arba dalyvauti mediacijos procese atstovai turi derinti ne tik savo užduotis, bet ir kiekvieną reikšmingą nuolaidą su tais, iš kurių jie gavo įgaliojimus. Tai gali būti, pavyzdžiui, darbdavių asociacija, arba šakos darbo kolektyvai, kuriuose taip pat galimi svyravimai, nesutarimai ir pan. Didesnio masto konfliktais domisi ir daro jiems įtaką žiniasklaida, valdžios institucijos. Tai irgi komplikuoja taikinamąjį procesą. Kitos kolektyvinių ginčų derinimo ir mediacijos aplinkybės pateikiamos 2 schemeje.

2 schema

Aplinkybės ir motyvai, lemiantys konflikto šalių ir mediatoriaus derybinį elgesį sprendžiant darbo santykių ginčą



Sunkios derybos vyksta sprendžiant ginčus viešajame sektoriuje. Kelios aplinkybės komplikuoja taikinamąjį procesą. Paprastai į ginčą įsitraukia daugiau nei dvi interesų grupės. Pradžioje ne visos suinteresuotos grupės gali būti matomos. Konflikto metu į jį gali įsitraukti naujos grupės. Į konfliktą įsitraukę viešojo gyvenimo subjektai gali skirtis bendruomeninių reikalų supratimu, pasirengimu konstruktyviai spręsti problemas, pagaliau savo socialiniu statusu, išsilavinimu, amžiumi, tikėjimu, tautybe, kitomis savybėmis, kurios gali būti svarbios konkrečioje situacijoje. Dėl to atstovavimas ginčo subjektams viešajame sektoriuje yra gana keblus, susitarimo galimybės nelengvai įgyvendinamos. Pavyzdžiui, rengiant kokį nors bendruomenei naudingą projektą, tarkime, kelio tiesimo, atliekų utilizavimo aikštelės arba bažnyčios statybos, labai tikėtina, jog atsiras besipriešinančių dėl vietos, laiko, sąnaudų ir pan. L. Saskindas ir K. Ozava mano, kad tarpininkaujamo derybų viešajame sektoriuje metodas gali verčiau papildyti tradicinius problemų sprendimo mechanizmus (pvz., administracinis sprendimas, balsavimas, lobistinių pajėgų pastangos) nei juos pakeisti [19, p. 408]. Nors tikroji patirtis tvarkyti bendruomeninius reikalus derybų ir mediacijos būdu nėra didelė, tačiau ji neturi būti vertinama kaip demokratijos egzotika.

Bendruomenė ir visa visuomenė yra integrali ir gyvybinga tiek, kiek yra pajėgi susitarti svarbiais klausimais.

Minėti autoriai, išnagrinėję keletą mediacijos viešajame gyvenime atvejų, pateikė pasiūlymą, kaip derybinių procesą viešajame gyvenime padaryti veiksmingesnį. Sprendžiant viešą ginčą pirmasis uždavinys – nustatyti interesų grupę arba grupes, įvertinti, kokios kitos interesų grupės gali pradėti reikštis sprendžiant šį ginčą. Taip pat aktualu, kas atstovaus šioms grupėms, kokius įgaliojimus turės deleguoti deryboms (mediacijai) žmonės [20, p. 414–415]. Neišsprendus šių klausimų arba išsprendus juos ne visai korektiškai taikinamoji veikla nebūs sėkminga. Postūmį taikinamajai veiklai viešajame sektoriuje suteikia dalyvaujantys kaip tarpininkas išrinktasis asmuo (tarkime, parlamentaras, tarybos narys). Taip pat svarbu šviesti bendruomenę ir pačius derybininkus derybų ir mediacijos klausimais, kad nebūtų tuščių lūkesčių arba klaidingų nuostatų.

Susitarimas sprendžiant viešą ginčą turi būti ypač kruopščiai ir išsamiai parengtas; turi būti numatytas kiekvieno sutarto veiksmo vykdymo laikas, atsakingi asmenys, reikiami ištekliai. Negalima atmesti prielaidos, kad pasiektas susitarimas sprendžiant viešuosius reikalus gali tapti naujo ginčo objektu.

Tolesni žingsniai plėtojant taikinamąją veiklą Lietuvoje

Reikia nemažai pastangų, kad paskiri projektai ir eksperimentai taptų kryptinga veikla.

1. *Teisinis pagrindimas.* Reikalingi darbo, baudžiamosios bei administracinės teisės papildymai, įteisinantys mediaciją kaip vieną iš galimų konfliktinės problemos sureguliuavimo procedūrų. Darbo kodekse numatyta galimybė pasitelkti tarpininką pradinėje kolektyvinio ginčo fazėje (70 str.) yra pirmas žingsnis kuriant teisinę šio veiksmingo taikinimo modelio aplinką. Tačiau abejotina, ar užtenka „plikos“ nuorodos į galimą tarpininko paslaugą norint paskatinti tarpininkavimo praktiką. Mediacija neįteisinama kaip privaloma kolektyvinio ginčo sprendimo pakopa, jei ankstesnėse pakopose nepavyksta susitarti (kaip, pvz., Lenkijoje). Ji apskritai nenumatyta kaip alternatyvi savanoriška procedūra.

Kituose teisyneose nuorodų į tarpininkavimo galimybę nėra.

2. *Įtraukimas į socialinių paslaugų registrą.* Mediacija turėtų būti įtraukta į socialinių paslaugų registrą. Pagrindas tam yra: tarpininkauti (neretai – spontaniškai) tenka socialiniams darbuotojams, pedagogams, šeimos psichologams, policininkams, personalo vadybininkams. Socialinės paslaugos statuso mediacijai suteikimas paskatintų minėtų profesijų darbuotojus pasimokyti profesionalaus tarpininkavimo procedūrų, o ilgainiui atsirastų ir profesionalių mediatorių.

3. *Mediatorių sąrašų tvirtinimas.* Valdžios institucijos, kurioms tenka ypatinga atsakomybė už socialinio dialogo ir partnerystės skatinimą (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija), už viešąjį administravimą (Vidaus reikalų ministerija), už penitencinę ir baudžiamąją justiciją (teisėsaugos institucijos) galėtų kitų šalių pavyzdžiu sutelkti pasirengusius tarpininkauti minėtose srityse specialistus ir rekomenduoti juos kaip konfliktų dalyvių tarpininkus. Patvirtinti sąrašai neįpareigoja mediatorių būti juos pasirinkusių žinybų atstovais. Tai rodytų žinybos suinteresuotumą, kad krizės ir ginčai būtų sprendžiami padedant profesionalui.

4. *Konfliktų sprendimo ir valdymo mokymas.* Atrodo, kad mokymo ir kvalifikacijos kėlimo įstaigos yra gana atviros taikinamosios veiklos problematikai. Daugelyje šalies universitetų dėstomi tam skirti psichologijos, vadybos, politologijos dalykai. Derybų, bendravimo, konfliktų sprendimo suformuluotų temų yra kone kiekvienoje kvalifikacijos kėlimo valdiškoje ir privačioje įstaigoje. Skelbiamos programos rodo, jog tie patys reiškiniai ir procesai interpretuojami labai nevienodai. Galimas dalykas, kad kai kas suvokia konfliktų temą kaip patrauklią ir madingą, kurią interpretuoti (kaip sveikatos arba politikos problemas) gali kiekvienas, perskaitęs vieną kitą populiarių leidinį. Skleisti taikinamosios veiklos idėjas ir praktinius įgūdžius padėtų susitelkę įvairių sričių specialistai, tikslinės, metodinės ir ekspertinės grupės.

LITERATŪRA

1. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Sage Periodicals Press, vol.552, July 1997.
2. **Shapiro Ilana**. Beyond Modernization: Conflict Resolution in Central and Eastern Europe // The Annals of the American Academy of Political and Social Science. SagePeriodicals Press, vol. 552, July 1997.
3. **Dahrendorf Ralf**. Modernusis socialinis konfliktas. – Vilnius: Pradai, 1996.
4. **Lakis J.** Konfliktų taikaus sprendimo idėjų raida XX amžiuje. Lietuvos aukštųjų mokyklų mokslo darbai. Istorija. XXXIX, 1999; Taikinamosios veiklos idėjos, patyrimas, ir plėtotės patyrimas // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU leidykla, 2001.
5. Delfi informacija, Viki, vikiv @ one.lt 2002 liepos 8 d.
6. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr.VIII-1234.
7. Kauno diena. 2002 m. liepos 2 d.
8. Lietuvos rytas. 2002 m. birželio 20 d.
9. Lietuvos Respublikos kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymas Nr. VIII-1406. // Valstybės žinios. 1999 m. gruodžio 1 d.
10. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas. – Vilnius, 2002.
11. **Petrylaitė D.** Teisės streikuoti įgyvendinimo Lietuvoje problemos // Jurisprudencija. 2002. T. 25 (17).
12. **Bužinskas G.** Įstatymų, reguliuojančių darbo ginčų nagrinėjimą, tobulinimo kryptys // Jurisprudencija. 2002. T. 25 (17).
13. Statistikos departamentas. Informacija apie streikus 2000 metais. Leidinio Nr. E342. – Vilnius, 2001 m. kovo 7 d.
14. **Chomiak M.** Rozwiązywanie sporow zbiorowych w Polsce. Polityka społeczna. –Warszawa, 1999. Nr. 2.
15. Spory zbiorowe z udziałem mediatorow z listy MpiPS // Polityka społeczna. 1999. Nr. 2.
16. **Kloc K.** Mediacje w polskich warunkach // Polityka społeczna. 1999. Nr. 2.
17. **Zdanevičius A.** Kriminologinio žinojimo ideologija ir utopija bei jos santykis su valdžia: daktaro disertacija. – Kaunas: VDU, 2001; **Michailovič I.** Nepilnamečio kaltininko ir nukentėjusiojo mediacijos galimybės Lietuvoje // Teisė. 2000. Nr. 35; **Uscila R.** Nusikaltimo aukos ir nusikaltėlio mediacijos instituto samprata, pagrindiniai modeliai ir jų veikimo principai // Jurisprudencija. 2001. T. 20 (12).
18. **Michailovič I.** Nepilnamečio kaltininko ir nukentėjusiojo mediacijos galimybės Lietuvoje // Teisė. 2002. Nr. 35.
19. **Goodin A. R.** Mediation: An Overview of Alternative Dispute Resilution// Issues of Democracy. An Electronic Journal of the U.S. Department of State, December 1999. Vol. 4. No. 3.
20. **Susskind Lawrens E. and Connie Ozawa.** Mediated Negotiation in the Public Sector // Negotiation Theory and Practice. Ed. by J. W. Breslin and J. Z. Rubin. Harvard Law School Cambridge, Mass. 1991.



Conflict Management in Public Sector: the Legal and Organizational Problems

Prof. Habil. Dr. Juozas Lakis

Law University of Lithuania

SUMMARY

The article deals with the origin of specialized conflict resolution activities in Lithuania and its development possibilities. This constructive activity existing a few decades in democratic countries of all continents helps to avoid or lessen violence, exhausting struggle, material and moral losses. It is understood, that conflict resolution and management even if it has reached a very high professional level, is never abstracted from the culture of common social relations, which bases itself on respect towards law, civic responsibility, tolerance, community membership.

The article concentrates towards conflicts in the public sector, which are difficult to effect by the third power because of the specifics of the public life. However the practice shows and conflict expertise also proves that it is possible to create and use legal, organizational and moral mechanisms to deal with the conflicts in the public sector. Some Lithuanian laws, episodes of public administration are reviewed estimating today's activities in conflict management. The problems of development of conflict management practices and some stimulating steps are discussed.

