



TEISMŲ SISTEMA

2020 m. birželio 22 d.

Nr. VAE-5

SANTRAUKA

Audito svarba

Lietuvos teismai pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją yra vienintelė institucija, vykdanči teisingumą šalyje. Teisė į teisingumą priskiriama svarbiausioms žmogaus teisėms ir yra vienas būtiniausių pilietinės visuomenės ramsčių¹.

Kiekvienas asmuo turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas. Pagrindinė teismų užduotis – išspręsti teisinius ginčus ir užtikrinti, kad nusikalstamą veiką padaręs asmuo būtų teisingai nubaustas ir niekas nekaltas nebūtų nuteistas.

Kiekvienas besikreipiantis į teismą asmuo tikisi greito ir teisingo sprendimo. Patenkinti lūkesčius gali tik veiksmingai veikianti teismų sistema.

Lietuvoje veikia 22 bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai. Teismų sistemoje dirba 3 439 darbuotojai, iš jų – 750 teisėjų. Kasmet pirmosios instancijos teismai gauna daugiau kaip 200 tūkst. naujų bylų. Apie 75 proc. gaunamų bylų – civilinės bylos, todėl daugiau dėmesio skyrėme šios kategorijos bylų nagrinėjimo procesui.

Siekdami įvertinti, ar sukurtos prielaidos efektyviai nagrinėti bylas, atlikome teismų sistemos auditą.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar teismų sistema užtikrina efektyvų bylų nagrinėjimą.

Pagrindiniai audito klausimai:

¹ Europos veiksmingo teisingumo komisijos patvirtintos Teismų sistemos žemėlapių sudarymo rekomendacijos, 1.1 p. Prieiga per internetą: https://rm.coe.int/europos-veiksmingo-teisingumo-komisija-cepej-teismu-sistemos-zemelapiu/16807482f4#_Toc361125902.

- ar tinkamai organizuojamas teismų sistemos veiksmingumo didinimas;
- ar suformuoti žmogiškieji ištekliai, reikalingi operatyviai nagrinėti bylas;
- ar užtikrinama reikalinga infrastruktūra teismų funkcijoms vykdyti.

Šio audito metu nevertinome:

- teismų priimtų sprendimų pagrįstumo, nes teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi nuo jokių kitų valstybės valdžios ir valdymo institucijų, pareigūnų, politinių partijų, organizacijų ir kitų asmenų. Teismų priimtus sprendimus gali peržiūrėti tik aukštesnės instancijos teismas ir tik įstatymų nustatyta tvarka;
- kaip teismuose valdoma korupcijos rizika, nes Specialiųjų tyrimų tarnyba 2019 metais atliko korupcijos pasireiškimo galimybės, paskirstant gautas bylas ir sudarant teisėjų kolegijas, rizikos analizę ir pateikė siūlymus, kaip suvaldyti korupcijos riziką².

Audituojamieji subjektai:

- Teisingumo ministerija, kuriai pavesta formuoti valstybės politiką nacionalinės teisinės sistemos plėtros srityje, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą;
- Nacionalinė teismų administracija, kuri padeda teismų savivaldos institucijoms įgyvendinti pavestas funkcijas, užtikrinti teismų ir teismų savivaldos institucijų administracinę ir organizacinę veiklą, siekia, kad Lietuvos teismų sistemos institucijos veiktų efektyviai.

Informaciją taip pat rinkome iš apylinkių, apygardų teismų, apygardų administracinių teismų, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo. Audito metu bendravome su Teisėjų tarybos, Generalinės prokuratūros, Policijos departamento, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto, Advokatūros atstovais. Atlikome audito procedūras Vilniaus miesto, Vilniaus regiono, Kauno ir Panevėžio apylinkių teismuose.

Audituojamas laikotarpis: 2017–2019 metai. Siekiant įvertinti įvykusius pokyčius teismų sistemoje, kai kuriais atvejais buvo naudoti ir ankstesnių bei vėlesnių laikotarpių duomenys.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 1 priede „Audito apimtis ir metodai“ (47 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Valstybė turėtų užtikrinti teisinių ir organizacinių prielaidų sukūrimą teisingumui vykdyti. Audito rezultatai rodo, kad teismų sistemoje sudarytos ne visos reikiamos sąlygos, kad būtų užtikrintas efektyvus bylų nagrinėjimas, t. y. kad bylos būtų išnagrinėtos per kuo trumpiausią laiką, nepakenkiant priimamų sprendimų kokybei.

² Prieiga per internetą: <https://stt.lt/korupcijos-prevencija/korupcijos-rizikos-analizes/atliktos-korupcijos-rizikos-analizes/7471/act798>.

1. Būtina priimti sprendimus, siekiant kryptingiau organizuoti teismų sistemos veiksmingumo didinimą

Teismų sistemos stabilumas yra svarbus ir aktualus visai visuomenei, nes nepastovumas ir netikrumas šioje sistemoje gali sukelti neigiamų padarinių teisingumo vykdymo kokybei. Pertvarkos, didinant teismų sistemos veiksmingumą, turėtų būti daromos tik tada, jeigu jos yra neišvengiamos, gerai apgalvotos ir pagrįstos ekonominiais ir kokybiniais kriterijais³.

Priimant sprendimus dėl pokyčių teismų sistemoje dalyvauja ir savo valią išreiškia Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir Teisėjų taryba. Bendros vizijos turėjimas palengvintų teismų sistemos tobulinimo planavimą ir pagrįstų sprendimų priėmimą. Lietuvoje nėra teismų sistemos tobulinimo vizijos, nenustatyti veiksmingumo didinimo prioritetinės kryptys, tikslai, uždaviniai ir galutinis laukiamas rezultatas. 2013–2018 metais buvo atliktos dvi teismų sistemos pertvarkos, kuriomis buvo siekiama sudaryti geresnes bylų nagrinėjimo sąlygas. Pertvarkos apėmė tik dalį teismų sistemos – apylinkių bei apygardų administracinius teismus – ir buvo orientuotos daugiau į teismų struktūrinius pokyčius. 2020 metais Teisėjų taryba priėmė sprendimą dėl apylinkės teismų, kurie jau buvo reorganizuoti 2018 metais, struktūros pokyčių. Neturint vizijos, kokia Lietuvoje turėtų būti teismų sistema, vykdomi pokyčiai ne visuomet buvo nuoseklūs, todėl:

- nors 2019 metais, lyginant su 2017 metais, teismuose 14 proc. mažėjo nagrinėjamų bylų skaičius bei teisėjų vidutiniai darbo krūviai, tačiau civilinių bylų nagrinėjimo vidutinė trukmė apylinkių teismuose pailgėjo 4,4 proc. ir sudarė 95 dienas ginčo teisenos bylose. Pagal vidutinę civilinių bylų nagrinėjimo trukmę Lietuva, kaip greičiausiai nagrinėjanti civilines bylas, ES užėmė 1-ą vietą. Tačiau yra sudėtingų bylų, kurių nagrinėjimo trukmė labai skiriasi nuo vidutinės trukmės: 2019 metų pabaigoje pirmosios instancijos teismuose buvo 4 003 bylos, kurios nagrinėjamos ilgiau kaip metus, iš jų – 247 civilinės bylos, kurių nagrinėjimas užsitęsė ilgiau kaip 5 metus. Apylinkės teismo sprendimą apskundus apygardos teismui, proceso šalims galutinio teismo sprendimo civilinėse bylose teko laukti 62 dienomis ilgiau nei 2017 metais, o apygardos teismo sprendimą apskundus Lietuvos apeliaciniam teismui – 26 dienomis ilgiau. Didėjo ir pakeistų ar panaikintų teismo sprendimų skaičius: civilinėse bylose 2019 metais pakeista ar panaikinta 37 proc. (1 902) apskųstų sprendimų, t. y. 1,8 proc. (104) sprendimų daugiau nei 2017 metais;
- per 12 metų nesutarta, kokios funkcijos turėtų būti priskirtinos tik teismui, kaip išimtinai teisingumą vykdančiai institucijai. Trijose Lietuvos Respublikos Vyriausybės programose buvo numatyti uždaviniai dėl teismams nebūdingų funkcijų perdavimo kitoms institucijoms, bet šie uždaviniai nebuvo įgyvendinti. Teisėjų taryba, vykdomoji teismų savivaldos institucija, 2014 metais teikė siūlymus Teisingumo ministerijai, kokios teisės aktuose įtvirtintos teismų funkcijos galėtų būti laikomos nebūdingomis teismams. Teisingumo ministerija 2016 metais Seime užregistravo Civilinio kodekso ir Civilinio proceso kodekso pakeitimų projektą, kuriais buvo siūloma atsisakyti dalies Teisėjų tarybos kaip nebūdingų teismams nurodytų funkcijų. Šis projektas 2018 metais svarstytas Seime, tačiau jam nepritarta. Jei kitoms institucijoms būtų perduotos nors dvi siūlytos kaip teismams nebūdingos funkcijos (dėl santuokos nutraukimo bendru sutarimu ir dėl teismo leidimų nekilnojamojo daikto, kuris yra šeimos turtas,

³ Vilniaus universiteto Teisės fakulteto mokslininkų 2016 metų mokslo studija „Asmens teisės į civilinės bylos išnagrinėjimą per protingą laiką įgyvendinimo sąlygos“.

sandoriams sudaryti, jeigu sutuoktiniai (pareiškėjai) turi nepilnamečių vaikų), teismuose gaunamų bylų skaičius sumažėtų apie 13 proc. (20 tūkst. bylų) (1 skyrius).

2. Tobulintinas teisėjų korpuso ir jų komandos formavimas

- Lietuva tarp ES šalių yra 8-oje vietoje pagal didžiausią 100 tūkst. gyventojų tenkančių teisėjų skaičių (27 teisėjai), Latvija yra 12-oje vietoje (25 teisėjai), Estija – 17-oje vietoje (17 teisėjų)⁴. Teisėjų skaičius Lietuvoje – 787 teisėjai – buvo nustatytas 2007 metais. Audituojamu laikotarpiu kasmet apie 7 proc. mažėjo gautų bylų skaičius, o bendras šalies teisėjų skaičius nekito. Vidutinis teisėjų darbo krūvis apylinkės teismuose skiriasi 1,4 karto, apygardos teismuose – 1,26 karto. Orientacinės teisėjų darbo krūvio normos ar kiti kriterijai, kurie leistų objektyviai įvertinti teisėjų poreikį teismuose, nenustatyti. Neįvertinus teisėjų poreikio, nėra galimybės nustatyti optimalaus teisėjų skaičiaus ir užtikrinti tinkamo jų paskirstymo teismuose (2.1 poskyris).
- Kasmet didėja neužimtų teisėjų pareigybių skaičius – per 2017–2019 metus laisvų teisėjų pareigybių dalis padidėjo nuo 2,3 iki 4,7 procento. Per audituojamą laikotarpį į atsilaisvinusias teisėjų pareigybes paskirti 168 teisėjai, iš jų vidutiniškai apie 34 proc. naujų teisėjų paskyrimas į pareigas truko ilgiau negu 6 mėn. nuo teisėjo pareigybės atsilaisvinimo. Ilgiausiai užtrunka atrankos proceso etapas nuo pretendentų į teisėjus sąrašų sudarymo iki teisėjų atrankos komisijos posėdžių pradžios: 57 proc. atvejų teisėjų atrankos procesas truko ilgiau negu 7 mėnesius, o iš jų 3 atvejais – iki 15 mėnesių. Dėl neužimtų teisėjų pareigybių didėja kitų teisėjų darbo krūviai, tuo pačiu ir bylų nagrinėjimo trukmė. Net vieno teisėjo trūkumas ypač didelę įtaką turi mažos sudėties (3–5 teisėjų) apylinkių teismų rūmų, kurių Lietuvoje yra 57 proc., darbui, todėl svarbu kuo operatyviau paskirti naują teisėją (2.2 poskyris).
- 30 proc. (138 iš 464) apylinkių teismų dirbančių teisėjų nesispecializuoja nagrinėdami bylas. Dėl šios priežasties daugiau negu pusei šalies teritorijos paslaugas teikiančiuose apylinkės teismo rūmuose (28 iš 49) tam pačiam teisėjui tenka nagrinėti ir civilines, ir baudžiamąsias, ir (ar) administracinių nusižengimų bylas. Specializacijos galimybes apylinkės teismuose riboja tai, kad 57 proc. apylinkių teismų rūmų yra 5 ir mažiau teisėjų. Nustačius specializaciją tokiuose teismuose nebūtų galimybės užtikrinti, kad atitinkamos kategorijos bylos nebūtų skiriamos nagrinėti iš anksto žinomam teisėjui. Teismuose, kuriuose yra ribotos sąlygos teisėjams specializuotis, neišnaudojama specializacijos teikiama nauda operatyviau nagrinėti bylas, formuoti vienodą teismų praktiką ir didinti sprendimų stabilumą: teismuose, kuriuose specializacija nenustatyta, panaikintų ir į pirmąją instanciją iš naujo nagrinėti grąžintų civilinių bylų dalis 2018–2019 metais buvo ~15,5 proc. didesnė negu teismuose, kuriuose specializacija nustatyta (2.3 poskyris).
- Teisėjo komandą sudaro teisėjo padėjėjas ir teismo posėdžių sekretorius⁵. Visos sudėties teisėjų komandoms sudaryti 2019-12-31 trūko 102 (15 proc.) teisėjų padėjėjų ir 104 (15 proc.) teismo posėdžių sekretorių. Dėl teisėjų padėjėjų trūkumo didėja teisėjų darbo krūvis, o be teismo posėdžių sekretorių negali vykti žodinis bylos nagrinėjimas. Teismų sistemoje 2019 metais dirbo beveik 3,5 tūkst. darbuotojų. Vykdam teismų pertvarkas buvo planuota optimizuoti ir vidaus administravimo funkcijas, o sutaupytus išteklius panaudoti teisėjų komandai stiprinti. Tačiau po pertvarkos bendras vidaus

⁴ CEPEJ EU Justice Scoreboard, 2019 m. (2017 m. duomenys).

⁵ Kiekvienam teisėjui turėtų būti paskirtas vienas teisėjo padėjėjas ir vienas teismo posėdžių sekretorius.

administravimo funkcijas atliekančio personalo pareigybių skaičius iš esmės liko nepakitęs (2.4 poskyris).

3. Teismų infrastruktūros plėtra sudarytų prielaidas užtikrinti saugią aplinką proceso dalyviams ir operatyviau organizuoti teismo posėdžius

- Kiekviename teisme (teismo rūmuose) turėtų būti sudarytos sąlygos apsaugoti pažeidžiamiausių proceso dalyvių interesus ir užtikrinti jų emocinį saugumą. Žodinio proceso bylos turi būti nagrinėjamos tam pritaikytose teismo posėdžių salėse. Kad būtų užtikrintas sklandus teismo posėdžių organizavimas, Teisėjų taryba nustatė teismo posėdžio salių skaičiui keliamus reikalavimus rekonstruojamuose ir naujuose teismų pastatuose⁶. Kaip užtikrinti tokių patalpų įrengimą dabartiniuose teismų pastatuose, sprendimai nėra priimti. Apylinkės teismų patalpų plotą sudaro 83,8 tūkst. kv. m., jų išlaikymui kasmet skiriama apie 915,1 tūkst. Eur. Įvertinus teismų valdomas patalpas nustatyta, kad vieniems teismams trūksta patalpų įrengti teismo posėdžių sales bei patalpas pažeidžiamiausiems proceso dalyviams, kitų teismų turimos patalpos yra per didelės pavestoms funkcijoms vykdyti. Todėl:
 - 33 iš 49 (67 proc.) apylinkės teismo rūmų bei 3 iš 5 apygardos teismų neturi įrengtų patalpų liudytojams ir (ar) nukentėjusiesiems, o nepilnamečių apklausoms pritaiktų patalpų neturi 12 iš 49 (24 proc.) apylinkės teismo rūmų bei 2 iš 5 apygardos teismų. Neturint tokių patalpų, teismams sudėtingiau užtikrinti tinkamą minėtų proceso dalyvių apsaugą (3.1 poskyris);
 - Įvertinę posėdžių salių skaičių teismuose (teismo rūmuose), nustatėme, kad: 7 iš 49 apylinkės teismo rūmų ir 2 iš 5 apygardos teismų nepakanka teismo posėdžių salių byloms nagrinėti (3.2 poskyris).
- Vaizdo konferencijų įranga suteikia galimybes teismams nuotoliniu būdu apklausti liudytojus, nukentėjusiuosius, sulaikytuosius ir kitus proceso dalyvius, kurie negali atvykti į teismo posėdžius. Nustatyta, kad 38 iš 49 apylinkės teismo rūmų (78 proc.) neturi vaizdo konferencijų įrangos. Teismų ir policijos įstaigų turima vaizdo konferencijų įranga nesuderinta tarpusavyje, todėl nėra galimybės teismams apklausti nuotoliniu būdu policijos areštines sulaikytų asmenų ir policija privalo juos konvojuoti į teismą. 2019 metais policijos pareigūnai iš policijos areštinių į teismus konvojavo 10 176 (2018 metais – 10 628) asmenis, atlikdami 7 341 (2018 metais – 8 142) teisminį konvojų (3.3 poskyris).

Rekomendacijos

Teisėjų tarybai ir Teisingumo ministerijai

1. Siekiant sudaryti tinkamas sąlygas vykdyti teisingumą ir užtikrinti nuoseklų teismų sistemos tobulinimą, atsisakant teismams nebūdingų funkcijų ir sudarant sąlygas teisėjų specializacijai, numatyti ilgalaikės teismų sistemos tobulinimo prioritetines kryptis, tikslus, uždavinius ir laukiamą rezultatą (1-asis ir 2-asis pagrindinis audito rezultatas).

⁶ Teisėjų tarybos 2015-01-30 nutarimu Nr.13P-16-(7.1.2) patvirtintas Pavyzdinių pagrindinių teismų pastatų ir patalpų projektavimo ir įrengimo reikalavimų aprašas.

Teisėjų tarybai

2. Siekiant suformuoti tinkamus žmogiškuosius išteklius, kad būtų galima efektyviai nagrinėti bylas ir sudaryti reikiamas sąlygas pažeidžiamiausių proceso dalyvių saugumui užtikrinti ir teismo posėdžiams organizuoti:
 - 2.1. įvertinti teismų sistemai pavestoms funkcijoms įgyvendinti reikalingą žmogiškųjų išteklių poreikį ir priimti sprendimus dėl optimalaus teisėjų skaičiaus nustatymo ir operatyvesnio teisėjų korpuso ir jų komandos suformavimo (2-asis pagrindinis audito rezultatas);
 - 2.2. įvertinti teismams ir jų rūmams reikalingų patalpų poreikį ir priimti sprendimus dėl jų valdomo turto, užtikrinant, kad būtų įrengtos patalpos, būtinos pažeidžiamiausių proceso dalyvių saugumui užtikrinti, ir teismo posėdžių salės, būtinos žodinio proceso byloms nagrinėti (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Nacionalinei teismų administracijai:

3. Siekiant užtikrinti efektyvų bylų nagrinėjimą, sudaryti visiems teismams reikiamas sąlygas nuotoliniu būdu organizuoti teismo posėdžius (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (42 psl.).