

## LR vietos savivaldos teisinio reguliavimo problematika tarybos mažumos teisių ir demokratijos užtikrinimo aspektu

**Karolis Kaklys**

Turība universitete (Latvija, Ryga), Kazimiero Simonavičiaus universiteto lektorius, Dariaus ir Girėno g. 21, LT-02189 Vilnius. El. paštas: kaklys@gmail.com

*The article has been reviewed.*

*Received on 19 September 2019, accepted on 12 November 2019*

### Anotacija

Savivaldybių teisinio reguliavimo problemų gausą rodo vien tai, jog nuo 1994 m. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas keistas ir pildytas net 124 kartus. 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje vietos savivaldai ir jos valdymui skirtas atskiras skirsnis. Tai suprantama, kaip skiriama svarba savivaldai Valstybės kontekste, kaip savarankiškos valdžios funkcionavimui, kuri besąlygiškai priklauso nuo teisinio reguliavimo. Todėl šiame straipsnyje apžvelgiamos teisinio reguliavimo spragos ir politinio pobūdžio problemos, sąlygojančios demokratijos principų bei svertų ir atsvarų sistemos tarp savivaldybių tarybų daugumos ir mažumos LR vietos savivaldoje neužtikrintumą.

**Pagrindiniai žodžiai:** mažuma, opozicija, dauguma, demokratija, savivalda.

### Įvadas

**Temos aktualumas.** Valstybės valdymo modelį įprastai nustato konstitucija. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (1992) vietos savivaldai ir jos valdymui skirtas atskiras skirsnis. Tai parodo ne tik vietos savivaldos svarbą Valstybės kontekste, bet ir Konstitucijoje minimi vietos savivaldos principai įgyja ir konstitucinę apsaugą. Lietuvoje yra 60 atskirų teritorijos administracinių vienetų, kuriems laiduojama savivaldos teisė, kuri įgyvendinama per slaptu balsavimu renkamas savivaldybių tarybas.

Po 2015 m. kovo 1 dieną įvykusių tiesioginių merų rinkimų net šešiolikoje (Birštono sav.; Druskininkų sav.; Ignalinos raj.; Jonavos raj.; Kauno raj.; Lazdijų raj.; Marijampolės sav.; Neringos sav.; Pagėgių sav.; Palangos sav.; Pasvalio raj.; Rietavo sav.; Šakių sav.; Šalčininkų sav.; Vilkaviškio raj.; Vil-

niaus raj.)<sup>1</sup> Lietuvos savivaldybių viena politinė partija ar judėjimas rinkimuose laimėjo absoliučią daugumą. Po 2019 m. kovo 3 dienos Savivaldos rinkimų „vienpartinių“ savivaldybių padaugėjo iki septyniolikos<sup>2</sup>, kas dar labiau išryškino tarybos mažumos (opozicijos) teisių savivaldybėse užtikrinimo svarbą.

Valdžių padalijimas yra vienas svarbiausių demokratinės valstybės konstitucinių principų, kuris lemia valstybės valdžios organizaciją, jos funkcionavimą ir garantuoja žmogaus teises bei laisves. Valdžių padalijimo principą galima suskirstyti į dvi tarpusavyje susijusias dalis: 1) *valdžių sąveika* – įprastai siejama su santykiais tarp atskirų valdžios institucijų, kurie suprantami kaip valdžios institucijų bendradarbiavimas, veiksmų derinimas, „stabdžių ir atsvarų“ (angl. *checks and balances*) sistemos funkcionavimas, užtikrinantis valdžių tarpusavio kontrolę ir pusiausvyrą; 2) *valdžių atskyrimas* – tai ne tik valdžių suskirstymas tarpusavyje į valstybės valdžios šakas, bet ir jų pačių vidaus formavimo tvarkos, teisinio statuso, galių bei kompetencijų nustatymas ir savarankiškumo užtikrinimas (Jarašiūnas, 2001).

<sup>1</sup> Žr. duomenis, pateikiamus oficialiame Vyriausiosios rinkimų komisijos tinklalapyje: [http://www.vrk.lt/statiniai/puslapiai/2015\\_savivaldybiu\\_tarybu\\_rinkimai/output\\_lt/rezultatai\\_daugiamand\\_apygardose/rezultatai\\_daugiamand\\_apygardose1turas.html](http://www.vrk.lt/statiniai/puslapiai/2015_savivaldybiu_tarybu_rinkimai/output_lt/rezultatai_daugiamand_apygardose/rezultatai_daugiamand_apygardose1turas.html).

<sup>2</sup> Žr. duomenis, pateikiamus oficialiame Vyriausiosios rinkimų komisijos tinklalapyje: <https://www.vrk.lt/2019-savivaldybiu-tarybu/rezultatai?srcUrl=/rinkimai/864/1/1506/rezultatai/lt/rezultataiTarNariaiMeraiSavivaldybese.html>.

Pozicijos, kad konstitucinių rėmų, apibrėžiančių kiekvienos atskiros valdžios įgaliojimus, nepakanka, laikėsi ir vienas pagrindinių valdžių padalijimo doktrinos kūrėjų J. Madisonas. Jis teigė (1999), kad reikalingas mechanizmas, kuris garantuoja savireguliacinę valdžios grandžių kontrolę. *J. Madisono tikslas buvo apsaugoti laisvę ir mažumos interesus, sukuriant sistemą, kurioje pagrindinės valdžios lieka nepriklausomos, bet tuo pat metu kontroliuoja ir atsveria viena kitą. Remdamasis valstijų patirtimi, J. Madisonas didžiausių pavojų* (demokratiškai) išvelgė įstatymų leidžiamosios valdžios galiose (Griškevič, 2008).

Nors moksle įprastai svertų ir atsvarų sistema dažniausiai yra siejama su valstybės, o ne savivaldybių valdymu ir skiriasi jų valdžios institucinė sąranga (Novikovas, 2005), tačiau esminiai principai tarp savivaldybių tarybų bei LR Seimo, kaip kolegialių valdžios institucijų, kuriose yra priimami politiniai sprendimai (teisės aktai), pačių sprendimų priėmimo požiūriu yra labai panašūs, todėl tam tikrą analogiją tarp savivaldybės tarybos bei LR Seimo galima išvelgti, ypač valdžių atskyrimo – jų vidaus formavimo tvarkos, galių bei kompetencijų tarp daugumos ir mažumos nustatymo klausimais, todėl šiame straipsnyje analizuojant politinės daugumos ir mažumos santykį savivaldybių tarybose yra remiamasi ir LR Seimo pavyzdžiais.

LR Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog LR Konstitucija suponuoja parlamento mažumos gynimą, Seimo opozicijos apsaugos minimalius reikalavimus<sup>3</sup> ir kad parlamentinės opozicijos pripažinimas yra būtinas pliuralistinės demokratijos elementas<sup>4</sup>. Seimo statute gali būti nustatytos opozicijos veiklos garantijos – tam tikras vietų ir pareigybių skaičius komitetuose, opozicijos lyderio statusas, darbotvarkių bei komisijų inicijavimas ir pan. Sistemškai vertinant Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (1994) nuostatas, matyti, kad priešvėle kiekvienoje savivaldybėje formuoti Kontrolės komitetą, Antikorupcijos ir Etikos komisijas, į kurių pirmininko kandidatūrą deleguoja savivaldybės tarybos opozicija, yra įstatymo leidėjo numatytas vienas iš būdų užtikrinti pliuralistinę demokratiją.

Kiekvienoje savivaldybės taryboje opozicijos buvimas yra ne vien norminis reiškinys, bet ir būtina demokratijos išraiška. Iš esmės opozicija turi dvi pagrindines funkcijas. Pirma, ji neleidžia įsigalėti vienai partijai ir pažaboja valdžios savivalę, padeda išlaikyti konstitucinį valdžios modelį. Antra, kadangi politiniai sprendimai nėra tobuli, opozicija nuro-

do valdžios klaidas ir trūkumus. Opozicija yra kaip priemonė valdžiai apriboti ir socialinei taikai puoselėti.

Nors ir nėra tikslaus, visuotinai priimtino demokratijos apibrėžimo<sup>5</sup>, demokratiška valdymo forma reiškia, kad visi piliečiai turi teisę dalyvauti šalies valdyme, ir iš esmės skiriasi nuo valdymo formos, kurioje tokia teisė priklauso vienai klasei, išskirtinei grupei arba autokratui. Dar prieš įvedant tiesioginius merų rinkimus, Urmonas ir Novikovas (2011) pažymėjo, kad „vienas svarbiausių demokratinės visuomenės pamatų yra daugiapartinė sistema“, ir kėlė prielaidą, jog „įteisintus tiesioginius merų rinkimus, gali plėtotis oligarchinės tendencijos“. Šie mokslininkai, tyrę Vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų turinį ir jų pasireiškimo nacionalinėje teisės sistemoje laipsnį, visgi priėjo prie išvados, kad „Chartijoje įtvirtinti pamatiniai vietos savivaldos principai į nacionalinę teisinę sistemą inkorporuoti skirtingai. Taip pat skiriasi jų įgyvendinimas vykdomosios valdžios ir savivaldybių praktinėje veikloje. Vieni principai yra aiškiai reglamentuoti Lietuvos teisės aktuose bei jais vadovaujamosi praktinėje veikloje, kitų principų įgyvendinimo laipsnis yra mažas arba jų įgyvendinimo interpretavimas mokslininkų, politikų ar savivaldybininkų suvokiamas nevienareikšmiškai.“

**Probleminė situacija.** Nors Lietuvos teisės aktuose formaliai yra įtvirtinti demokratiniai institutai savivaldoje, tačiau skirtinga demografinė situacija, skirtingai besiformuojančios savivaldybių valdymo tradicijos, skirtingas savivaldybių tarybų darbo reglamentas, prasta savivaldybių tarybų priimamų sprendimų ir administracijos veiksmų kontrolė, ydinga įstatyminė bazė sudaro sąlygas formuotis situacijoms, kada iškyla pavojus demokratinėms vertybėms ir asmens teisių bei laisvių apsaugai.

**Temos naujumas, iširtumas.** Nors ir yra nemažai mokslo darbų apie atskirus LR vietos savivaldos elementus<sup>6</sup>, Lietuvos teisės moksle teisinio reguliavimo spragų ir politinio pobūdžio problemų, sąlygojančių demokratijos principų bei svertų ir atsvarų sistemos tarp savivaldybių tarybų daugumos ir mažumos LR vietos savivaldoje, analizė nėra atlikta.

**Tyrimo tikslas** – įvertinti santykių tarp savivaldybių tarybų daugumos ir mažumos teisinį reguliavimą, veikiančią demokratinį procesą LR vietos savivaldoje.

**Tyrimo uždaviniai:** 1) teisinio reguliavimo aspektu *nustatyti* įstatyminį neapibrėžtumą, veikiančią demokratijos principų bei svertų ir atsvarų

<sup>3</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d., 2001 m. sausio 25 d. nutarimai.

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas.

<sup>5</sup> Kekic, L. (2007). *The Economist Intelligence Units index of democracy*. Prieiga internete: [http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf).

<sup>6</sup> Pavyzdžiai: (Astrauskas, 2002; Astrauskas, 2013; Urmonas, Novikovas, 2011; Merkys ir kt., 2002).

pusiausvyros tarp savivaldybių tarybų daugumos ir mažumos LR vietos savivaldoje neužtikrinimo galimybes; 2) išanalizuoti savivaldybės tarybos mažumos ryšį su demokratiniiais principais; 3) įvertinti LR vietos savivaldos teisės aktų, reglamentuojančių mažumos teises, įgyvendinimo aktualią praktiką.

**Tyrimo objektas** – politiniai ir teisiniai veiksniai, turintys įtakos tarybos daugumos ir mažumos teisių pusiausvyros įgyvendinimui LR vietos savivaldoje.

**Tyrimo metodika**, Atsižvelgiant į mokslinio straipsnio tematiką, tikslus ir uždavinius, *dokumentų analizės metodas* taikytas renkant ir tiriant duomenis. Duomenų šaltiniai: nacionaliniai teisės aktai, Europos Sąjungos ir tarptautiniai teisės aktai, LR Konstitucinio Teismo nutarimai, aktuali teismų praktika, susiję mokslo darbai, oficialūs statistiniai rodikliai. *Sisteminės analizės metodas* taikytas kompleksiskai tiriant teisės normas ir aktualią teismų praktiką savivaldybių tarybų mažumos teisių užtikrinimo aspektu. *Stebėjimo metodas* taikytas teikiant pasiūlymus dėl LR vietos savivaldos įstatymo tobulinimo. Straipsnio autorius turi sukaupęs praktinės patirties LR vietos savivaldos teisinio reguliavimo srityje, nuo 2011 m. yra savivaldybės tarybos narys. *Apibendrinimo metodas* taikytas apibendrinant surinktus ir išanalizuotus tyrimo duomenis bei formuluojant išvadas ir pasiūlymus.

### **Įstatyminės bazės apžvalga tarybos mažumos teisių reguliavimo ir jų įgyvendinimo aspektu**

Kiekvienos savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikotarpiui pasitvirtina Savivaldybės tarybos veiklos reglamentą – pagrindinį savivaldybės tarybos vidaus teisės aktą, kuriuo pagal galiojančią Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą nustatoma savivaldybės tarybos, savivaldybės mero, savivaldybės mero pavaduotojo, tarybos komitetų, komisijų bei atskirų tarybos narių veiklos tvarka ir formos. Taip pat nustatoma mero, savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės kontrolieriaus atsiskaitymo tarybai ir gyventojams bei tarybos ir atskirų tarybos narių atsiskaitymo gyventojams tvarka ir numatomos pagrindinės bendravimo su gyventojais formos ir būdai.

Siekiant užtikrinti politinę demokratiją – opozicijos veiklos laisvę, LR vietos savivaldos įstatymo 14 ir 15 straipsniuose yra numatytos išimtinės mažumos (opozicijos) teisės. Savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui sudaro Etikos, Antikorupcijos komisijas ir Kontrolės komitetą, kurių pirmininkų kandidatūras teikti merui įstatymo leidėjas yra numatęs savivaldybės tarybos mažumos (opozicijos) siūlymu reglamento nustatyta tvarka.

LR vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 19 dalyje Savivaldybės tarybos mažuma (opozicija) apibrėžta kaip „savivaldybės tarybos narių frakcija ir (ar) savivaldybės tarybos narių grupė, pirmajame ar kitame savivaldybės tarybos posėdyje viešu pareiškimu, įteiktu posėdžio pirmininkui, deklaravusios (deklaravusi), kad nesiūlo savo kandidato sudarant savivaldybės vykdomąją instituciją, nedelegavusios (nedelegavusi) savo kandidatų į mero pavaduotojo pareigas ir pateikusios (pateikusi) savo veiklos kryptis“. Tokia LR vietos savivaldos įstatyme numatyta formuluotė ir nepakankamas apibrėžtumas, esant tam tikroms aplinkybėms (turint absoliučią daugumą taryboje) iš esmės sudaro galimybę savivaldybės tarybos daugumai eliminuoti jiems neparankius opozicijos atstovus iš įstatyme tarybos mažumai numatytų pareigybių (Etikos, Antikorupcijos komisijų ir Kontrolės komiteto pirmininkų), susikuriant sau lojalią – „daugumos opoziciją“, kuri tiek ideologiniu, tiek sprendimų priėmimo požiūriu būtų tapati daugumai. Priešingai nei LR Seimo statute (1994)<sup>7</sup>, LR vietos savivaldos įstatyme daugiau reikalavimų norint pasiskelbti tarybos mažuma, nei numatyta šio įstatymo 3 straipsnio 19 dalyje, nekeliama. Iš to išplaukia, kad bet kuri tarybos narių grupė ar frakcija (t. y. ne mažiau kaip trys tarybos nariai) kada panorėję gali pasiskelbti opozicine. Pavyzdžiu galėtų būti Druskininkų savivaldybėje susiklosčiusi situacija<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Konkrečiau: LR Seimo statuto 41 str. 1 d. numatyta: „Seimo narių frakcijos arba jų koalicijos, nesutinkančios su Vyriausybės programa, gali pasiskelbti opozicinėmis.“; LR. 41 str. 2 d. numatyta: „Opozicinėmis frakcijomis laikomos tokios frakcijos ar jų koalicijos, kurių Seime paskelbtose politinėse deklaracijose išdėstytos jas nuo Seimo daugumos skiriančios nuostatos.“; LR Seimo statuto 41 str. 3 d. numatyta: „Opozicinės frakcijos ar koalicijos paskelbia alternatyvias Vyriausybės programas.“

<sup>8</sup> Po 2015 m. kovo 1 d. įvykusių savivaldos rinkimų 2015–2019 m. Druskininkų savivaldybės tarybos kadencijai išrinkti 25 tarybos nariai, pagal savivaldos rinkimuose gautų balsų skaičių pasiskirstę trims politinėms partijoms: Lietuvos socialdemokratų partijos sąrašo atstovų – 18 mandatų, Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdžio – 4 mandatai, Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų – 3 mandatai. Tačiau buvo sukurtos net penkios frakcijos, iš kurių trys pasiskelbė opozicinėmis. Su valdančiosios daugumos (socialdemokratų) sąrašu į savivaldybės tarybą patekė tarybos nariai ikūrė net tris atskiras frakcijas, iš kurių viena pasiskelbė opozicine. Tokiu būdu yra eliminuojami daugumai neparankūs mažumos atstovai bei visi teisės aktuose mažumai numatyti postai (Etikos, Antikorupcijos komisijų ir Kontrolės komiteto pirmininkų) *de facto* suteikti daugumos atstovams. Dar daugiau, ikūrus penkias frakcijas apeinamas ir LR vietos savivaldos įstatymo 14 str. 2 d. numatytas Kontrolės komiteto proporcingo atstovavimo principas.

Kiekvienoje savivaldybės taryboje funkcionalios opozicijos buvimas yra ne vien norminis reiškinys, bet ir būtina demokratijos išraiška, todėl esant tokiam teisiniam reguliavimui atsiranda galimos grėsmės demokratinėms bei konstitucinėms vertybėms. Siekiant pažaboti valdžios savivalę ir išlaikyti konstitucinį valdžios modelį būtina tinkamai užtikrinti įstatyme numatytas mažumos teises. Parlamentinės daugumos galimas opozicijos engimas (ignoruojamas teisinis lygybės principas) įvardijamas kaip vienas iš sunkumų, su kuriais susiduria demokratija, taikant daugumos principą (Beinoravičius, 2007).

Seimo opozicijos apsaugos minimalius reikalavimus ir tai, kad parlamentinės opozicijos pripažinimas yra būtinas pliuralistinės demokratijos elementas, yra akcentavęs LR Konstitucinis Teismas<sup>9</sup>. Parlamentinės opozicijos pripažinimas ir jos gynimo privalomumas pliuralistinei demokratijai užtikrinti pažymėtini kaip vieni pagrindinių pliuralistinės demokratijos elementų (Ragauskas, 2016). Pliuralistinės demokratijos terminas dabartinėje LR Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje sietinas ne tik su nuomonių įvairove, bet imtas minėti plačiau: politiniame, ideologiniame bei kultūriniame kontekste (Ragauskas, 2016).

Mažumos teisių aiškesnis reglamentavimas bei atsvarų mechanizmo sukūrimas tarp daugumos ir mažumos tampa vis aktualesnis siekiant išlaikyti demokratinį valdymo modelį savivaldybėse, kadangi po tiesioginių merų rinkimų beveik trečdalyje Lietuvos savivaldybių įsigalėjo vienos partijos ar judėjimo absoliuti dauguma, kas vienareikšmiškai kelia pavojų demokratinėms vertybėms. Taip pat svarbu pažymėti, kad Lietuva yra ratifikavusi Europos vietos savivaldos chartiją (1999), kartu įsipareigodama įgyvendinti joje numatytas nuostatas nacionalinėje teisės sistemoje.

## Kontrolės komitetas, jo svarba ir sudarymo ypatumai

### 1. Kontrolės komiteto svarba

Kontrolės komiteto svarbą įstatymų leidėjas pažymi:

- 1) LR vietos savivaldos įstatymo 14 straipsnio 2 dalyje, kad kiekvienoje savivaldybėje *privaloma* sudaryti Kontrolės komitetą;
- 2) išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija numatyta Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 6 punkte – *savivaldybės tarybos komitetų, komisijų, kitų savivaldybės darbui organizuoti reikalingų darinių ir įstatymuose numatytų kitų komisijų sudarymas ir jų nuostatų tvirtinimas*;

<sup>9</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d., 2001 m. sausio 25 d. nutarimai.

- 3) Kontrolės komiteto įgaliojimus savivaldybės taryba nustato atsižvelgdama į Vietos savivaldos įstatymo 14 straipsnio 4 dalį; Vietos savivaldos įstatymo 14 straipsnio 4 dalyje yra nurodytas baigtinis Kontrolės komiteto funkcijų sąrašas, suteikiantis galimybes tarybos mažumai (opozicijai) efektyviai veikti;
- 4) LR Konstitucijos 123 straipsnis ir LR laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymo (1995) 2 straipsnio 3 dalies 3 punktas numato, kad savivaldybės tarybai per LR vietos savivaldos įstatyme nustatytą laiką nesudarius Kontrolės komiteto savivaldybės teritorijoje gali būti laikinai įvedamas tiesioginis valdymas.

### 2. Kontrolės komiteto sudarymo ypatumai

LR vietos savivaldos įstatyme yra numatyta išskirtinė Kontrolės komiteto sudarymo tvarka, neatsižvelgiant į tarybos frakcijų ar tarybos grupių turimų narių skaičiaus proporcingumą. Pažymėtina, jog Vietos savivaldos įstatymo 14 straipsnio 2 dalyje yra įtvirtintas vienodo visų tarybos narių grupių ir frakcijų (nepriklausomai ar tai daugumos, ar mažumos) atstovavimo principas. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, aiškindama Vietos savivaldos įstatymo 14 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą proporcingo daugumos ir mažumos atstovavimo principą, yra pažymėjusi, kad jo pagrindinis tikslas yra užtikrinti tarybos mažumos interesus<sup>10</sup>. Vietos savivaldos įstatyme numatyta, kad Į Kontrolės komitetą įeina *vienodas visų savivaldybės tarybos narių frakcijų ir savivaldybės tarybos narių grupės, jeigu ją sudaro ne mažiau kaip 3 savivaldybės tarybos nariai, deleguotų atstovų skaičius*. Teoriškai vertinant, Vietos savivaldos įstatymas numato atsvaras tarybos mažumai ir demokratijos požiūriu užtikrina opozicijos veiklos laisvę vykdyti iš esmės pagrindinę savo funkciją – oponuojant kontroliuoti daugumos priimamų sprendimų pagrįstumą ir skaidrumą.

Įstatymų leidėjas Vietos savivaldos įstatymo 14 straipsnio 3 dalyje įtvirtino opozicijos teisę siūlyti kandidatą Kontrolės komiteto pirmininku, o Kauno apygardos administracinis teismas yra išaiškinęs, kad „Savivaldybių ir jų institucijų, tame tarpe ir Tarybos, veikla priskiriama viešosios teisės reguliavimo sričiai, o viešosios teisės normos yra imperatyvios ir įsakomojo pobūdžio visiems teisinių santykių dalyviams, todėl galimas tik toks veikimas, kuris nurodytas teisės aktuose. <...> Įstatymų leidėjas šiuo atveju pasirinkimo teisę siūlyti vieną ar kitą kandidatūrą į Kontrolės komitetą suteikia savivaldybės tarybos narių frakcijoms ir grupėms, o siūlyti

<sup>10</sup> Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo teisėjų kolegijos 2014 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>552</sup>-718/2014. (2014). *Administracinė jurisprudencija*, 27, 226–273.

kandidatūrą Kontrolės komiteto pirmininku suteikia opozicijai, kai tuo tarpu Tarybai kaip institucijai ir kiekvienam Tarybos nariui atskirai nustatyta prievolė (įpareigojimas) skirti pasiūlytus kandidatus.<sup>11</sup> Tokį patį aiškinimą šioje dalyje paliko galioti ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas<sup>12</sup>.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat yra pažymėjęs, kad savivaldybės tarybos frakcijos (tiek daugumos, tiek mažumos), kaip kolektyviniai savo narių politinę orientaciją siekiantys įgyvendinti savivaldybės tarybos narių junginiai, yra laisvos teikti savo norimas kandidatūras į komitetus ar komisijas, į kurių sudėtį jos atstovus gali deleguoti *ex lege*<sup>13</sup>.

Sistemiškai vertinant išvardytus teisės aktus ir aktualią teismų praktiką, kuriuose yra numatytos teorinės mažumos (opozicijos) teisės, galima būtų teigti, kad atsvarų sistema tarp tarybos daugumos ir mažumos yra. Tačiau atkreiptinas dėmesys į tai, kad įstatymų leidėjas paliko daugumos pritarimo būtinybę kiekvienai tarybos narių grupės ar frakcijos siūlomai kandidatūrai. Akivaizdu, kad tarybos daugumai oponuojanti mažuma be politinių oponentų pritarimo netenka galimybės pasitvirtinti savo siūlomos kandidatūros, kurią pagal suformuotą teismų praktiką tarybos dauguma turi pareigą patvirtinti. Tokia teisinio reguliavimo spraga ne tik kelia konfliktinę situaciją tarp savivaldybės tarybos nario laisvo mandato principo bei pareigų vykdymo, bet ir palieka svertų bei atsvarų sistemos tarp tarybos daugumos ir mažumos įstatyminių neapibrėžtumą. Toks neapibrėžtumas sudaro praktinę galimybę tarybos daugumai eliminuoti sau neparankius mažumos atstovus iš kontrolės komiteto sudėties, todėl manytina, kad įstatymų leidėjo reikalavimas savivaldybės tarybos daugumai pritariti opozicijos siūlomai kandidatūrai yra perteklinis mažumos teisių užtikrinimo atžvilgiu.

Esama teisinio reguliavimo problematika sprendžiamą eliminuojant iš įstatymo daugumos pritarimo būtinybę tarybos narių grupių ar frakcijų deleguotiems atstovams į kontrolės komiteto sudėtį, paliekant joms pačioms teisę spręsti, kuris narys yra tinkamiausias užimti įstatyme numatytas pareigybes Kontrolės komitete. Šiuo atveju būtų galima vadovautis ir valdžių padalijimo principu, kai skirtingos funkcijos pavedamos skirtingoms valdžios institucijoms, uždraudžiant savintis svetimas funkcijas.

<sup>11</sup> Kauno apygardos administracinio teismo 2016 m. gegužės 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-1676-554/2016.

<sup>12</sup> Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo 2018 m. vasario 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-53-415/2018.

<sup>13</sup> Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo 2015 m. gruodžio 08 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-1232-602/2015.

### 3. *Laikino tiesioginio valdymo įvedimo grėsmė savivaldybėje nesudarius Kontrolės komiteto*

LR Konstitucijos 123 straipsnis ir LR laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymo 2 straipsnio 3 dalies 3 punktą numato, kad savivaldybės tarybai per LR vietos savivaldos įstatyme nustatytą laiką *nesudarius Kontrolės komiteto savivaldybės teritorijoje gali būti laikinai įvedamas tiesioginis valdymas*.

Vietos savivaldos įstatymo 11 straipsnio 6 dalyje yra numatyta, kad per du mėnesius nuo pirmojo išrinktos naujos savivaldybės tarybos posėdžio sušaukimo dienos arba nuo tiesiogiai išrinkto mero priesaikos priėmimo dienos *turi būti* sudaryti savivaldybės tarybos komitetai ir paskirti šių komitetų pirmininkai.

Vietos savivaldos įstatymo 14 straipsnio 2 dalis numato, kad kiekvienoje savivaldybėje privaloma sudaryti Kontrolės komitetą. Į Kontrolės komitetą įeina vienodas visų savivaldybės tarybos narių frakcijų ir savivaldybės tarybos narių grupės, jeigu ją sudaro ne mažiau kaip trys savivaldybės tarybos nariai, deleguotų atstovų skaičius.

Vertinant tiek lingvistiškai, tiek sistemiškai ši įstatymo nuostata suponuoja tai, jog Kontrolės komitetas laikomas sudarytu nuo momento, kada į Kontrolės komitetą yra paskiriami visų savivaldybės tarybos narių frakcijų ir savivaldybės tarybos narių grupių (sudarytų ne mažiau kaip iš trijų savivaldybės tarybos narių) deleguoti atstovai.

Atlikus plačią anksčiau paminėtų teisės normų taikymo praktikoje analizę, pastebėtina, kad susiklosčius situacijoms, kada savivaldybės taryba per įstatyme numatytą terminą nesudarė Kontrolės komiteto bei nepaskyrė jo pirmininko – laikinas tiesioginis valdymas savivaldybės teritorijoje per nepriklausomos Lietuvos istoriją įvestas nebuvo. Dar daugiau, dabartinė LR Vyriausybė laikosi pozicijos, kad laikino tiesioginio valdymo įvedimas teritorijoje savivaldybės, kurioje nėra sudarytas Kontrolės komitetas taip, kaip numato Vietos savivaldos įstatymo 11 straipsnio 6 dalis ir 14 straipsnio 2 ir 3 dalys, nebūtų proporcinga priemonė tokiai situacijai spręsti. Vėlgi pavyzdžiu galėtų būti Druskininkų savivaldybėje susiklosčiusi neeilinė situacija, kada Kontrolės komitetas 2015–2019 m. savivaldybės tarybos kadencijoje nebuvo suformuotas (daugumai nepatvirtinant opozicijos siūlomų kandidatūrų) ilgiau nei dvejus metus<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2018 m. balandžio 19 d. raštu Nr. S-1254 buvo atsisakyta teikti siūlymą Lietuvos Respublikos Seimui dėl laikino tiesioginio valdymo Druskininkų savivaldybės teritorijoje įvedimo, kadangi, Vyriausybės manymu, šiuo konkrečiu atveju laikino tiesioginio valdymo įvedimas nebūtų proporcinga priemonė susidariusiai situacijai spręsti, nors tuo

Toks LR laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymo 2 straipsnio 3 dalies 3 punkto neapibrėžtumas sudaro prielaidas savivaldybės tarybos daugumai piktnaudžiauti daugumos teise, eliminuojant savivaldybės tarybos mažumą iš jai gyvybiškai svarbių pareigybių, atliekant esmines savivaldybės opozicijos funkcijas, ir už tai nesulaukti jokių pasekmių.

### **Etikos ir Antikorupcijos komisijos**

Vietos savivaldos įstatymo 15 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui sudaro Etikos komisiją ir Antikorupcijos komisiją. Savivaldybės taryba šių komisijų pirminikus mero teikimu skiria iš tarybos narių. Jeigu yra paskelbta tarybos mažuma (opozicija), Etikos ir Antikorupcijos komisijų pirmininkų kandidatūras meras teikia savivaldybės tarybos mažumos (opozicijos) siūlymu reglamento nustatyta tvarka. Jeigu savivaldybės tarybos mažuma nepasiūlo Etikos komisijos ir Antikorupcijos komisijos pirmininkų kandidatūrų, šių komisijų pirmininkų kandidatūras savivaldybės taryba skiria mero teikimu.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje yra nurodęs, kad savivaldybės tarybos mažumos (opozicijos) įgaliojimai atsispindi ir Vietos savivaldos įstatymo 15 straipsnio reglamentuojamos Etikos komisijos formavime – nors *ex lege* nėra įtvirtinta, jog į Etikos komisijos sudėtį turi įeiti visų savivaldybės tarybos frakcijų ar grupių nariai, savivaldybės tarybos mažuma pagal minėtąjį straipsnį gali (neprivalo) siūlyti Etikos komisijos pirmininko kandidatūrą<sup>15</sup>. Plačiau šios savivaldybės tarybos mažumos (opozicijos) teisės realizavimas įstatyme nėra aptartas.

Svarbu pažymėti tai, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad Etikos ir Antikorupcijos komisijų pirmininkų skyrimas iš jau savivaldybės tarybos patvirtintų komisijų sudėties neprieštaruja LR vietos savivaldos įstatymui<sup>16</sup>.

---

pačiu raštu buvo pripažinta, kad Druskininkų savivaldybės tarybos Kontrolės komitetas nėra sudarytas taip, kaip numato Vietos savivaldos įstatymo 11 straipsnio 6 dalis ir 14 straipsnio 2 ir 3 dalys (Žr. Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2018 m. liepos 25 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-24-822/2018).

<sup>15</sup> Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo 2015 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-1323-602/2015. (2015). *Administracinė jurisprudencija*, 30.

<sup>16</sup> Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo 2018 m. vasario 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-53-415/2018.

Esant nepakankamam Etikos ir Antikorupcijos komisijų pirmininkų skyrimo procedūros apibrėžtumui, savivaldybės tarybos mažumos (opozicijos) teisės realizavimas gali būti komplikuoatas. Visų pirma yra atvejų, kai savivaldybės taryboje veikia kelios mažumos (opozicijos), tarp jų ir daugumos opozicija, sukurta fiktyviai, turint tikslą eliminuoti neparankius politinius oponentus iš įstatyme jiems numatytų pareigybių. Šią problemą jau pastebėjo ir įstatymų leidėjai, 2018-11-02. įregistravę LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo projektą<sup>17</sup>, kuriame yra numatyta, kad Etikos ir Antikorupcijos komisijų pirmininkų kandidatūros būtų skiriamos mažumos (opozicijos) rašytiniu pasiūlymu, pasirašytu daugiau kaip pusės visų savivaldybės tarybos opozicijos narių, o savivaldybės tarybai įstatyme būtų numatyta pareiga patvirtinti mažumos pasiūlytą kandidatūrą.

### **LR Vyriausybės atstovo vaidmuo savivaldybės tarybos mažumos teisių užtikrinimo aspektu**

Konstitucinis teisinės valstybės principas apima daug įvairių tarpusavyje susijusių imperatyvų, tarp jų ir teisės aktų hierarchijos reikalavimą, iš kurio kyla įstatymų viršenybės poįstatyminių teisės aktų atžvilgiu principas<sup>18</sup>. Tai reiškia, kad konstitucinis principas neleidžia poįstatyminiais teisės aktais nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su numatytu įstatyme. Poįstatyminiais teisės aktais negalima pakeisti įstatymo ar sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų tarpusavyje, nes taip būtų pažeista LR Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų viršenybė poįstatyminių teisės aktų atžvilgiu<sup>19</sup>. Poįstatyminiu teisės aktu turi būti realizuojamos įstatymo normos, todėl jis turi būti priimamas remiantis įstatymais. Poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas, nepaisant to, ar tas aktas yra vienkartinio taikymo, ar nuolatinio galiojimo<sup>20</sup>.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 123 straipsnio 2 ir 3 dalių nuostatas bei Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymą (1998), savivaldybių administracinę priežiūrą

---

<sup>17</sup> Vietos savivaldos įstatymo projekto lyginamasis variantas. Nr. I-533. Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/8d791920de6f11e8995fb8ded8eb97ff>.

<sup>18</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimas.

<sup>19</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2005 sausio 19 d. nutarimai.

<sup>20</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d., 2010 m. kovo 9 d., 2012 m. balandžio 18 d., 2013 m. vasario 20 d. nutarimai.

vykdo (t. y. prižiūri, ar savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, ar įgyvendina Vyriausybės sprendimus) Vyriausybės skiriami valstybės pareigūnai – Vyriausybės atstovai. Savivaldybės tarybos veiklos reglamentą tvirtina savivaldybės taryba, vietos bendruomenės rinkti atstovai (tarybos daugumos balsais), todėl reglamentuojant Vietos savivaldos įstatyme numatytas teises atsiranda galimybė riboti politinių konkurentų – tarybos mažumos, oponuojančių daugumai teises. Šioje vietoje svarbų vaidmenį atlieka (turi atlikti) Vyriausybės atstovai, prižiūrėdami, ar savivaldybės kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams.

Savivaldybių savarankiškumo principas nėra absoliutus ir jis neatleidžia viešojo administravimo teises ir pareigas turinčio subjekto (savivaldybės tarybos) nuo pareigos laikytis visų viešosios teisės principų, tarp jų ir teisėtumo principo. Savivaldybės taryba, įgyvendindama jai pavestas funkcijas, neturi diskrecijos teisės nustatyti aukštesnės galios teisės aktų nuostatų neatitinkančių teisinį reguliavimą<sup>21</sup>.

Pažymėtina, kad savivaldybės tarybos narys, pagal įstatymą, neturi teisės individualiai ginti savivaldybės interesų teisme ir tuo pačiu ginčyti savivaldybės tarybos, kaip kolegialaus organo, sprendimų. Tokio pat aiškinimo nuosekliai laikosi ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kuris pagal LR administracinių bylų teisenos įstatymo (1999) 15 straipsnio 1 dalį formuoja vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus<sup>22</sup>.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra ne kartą nurodęs<sup>23</sup>, jog LR vietos savivaldos įstatymas, nustatantis baigtinį savivaldybės tarybos nario teisių ir pareigų sąrašą, teisės ar pareigos kreiptis į teismą dėl savivaldybės tarybos priimtų sprendimų panaikinimo savivaldybių tarybų nariams nenumato.

Tokiu būdu savivaldybės administravimo subjektų priimamų administracinių aktų teisėtumo kontrolė įstatymų leidėjo yra priskiriama Vyriausybės atstovų kompetencijai<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo 2015 m. spalio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-737-552/2015. (2015). *Administracinė jurisprudencija*, 30.

<sup>22</sup> Pavyzdžiai: Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo 2004 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A7-282/2004; 2004 m. birželio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-535/2004; 2010 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS822-339/2010; 2011 m. rugpjūčio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS492- 576/2011; 2014 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-556-26/2014.

<sup>23</sup> Ten pat, bylos: Nr. A7-282/2004, AS822-339/2010.

sybės atstovo kompetencijai<sup>24</sup>. Vyriausybės atstovas prižiūrėdamas, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, neteisėtus savivaldybės administravimo subjektų teisės aktus siūlo (turi siūlyti) panaikinti arba pakeisti, o kai savivaldybės administravimo subjektai nesutinka panaikinti ar pakeisti ginčijamą teisės aktą, atsisako įgyvendinti įstatymą ar vykdyti Vyriausybės sprendimą, kreipiasi (turi kreiptis) į teismą.

Nuo 2019-07-01 įsigaliojusiame naujos LR savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo redakcijos<sup>25</sup> 4 straipsnyje yra numatyta, kad LR Vyriausybės atstovai skiriami LR Vyriausybės LR ministro pirmininko teikimu. Tokiu būdu yra atsiskaikoma iki šiol galiojusios į LR Vyriausybės atstovo pareigas numatytos konkurso tvarkos. LR Vyriausybės atstovas tampa politinio pasitikėjimo valstybės pareigūnu, pavaldžiu ir atskaitingu LR Vyriausybei. Kadangi pati Vyriausybė yra politinis darinys, kuriame itin didelį vaidmenį atlieka politinės partijos (Šarkutė, 2006), kyla grėsmė, jog sprendimai, susiję su administracine kontrole atskirose savivaldybėse, bus priiminėjami selektyviai, ne teise grįstais argumentais, o politinių susitarimų būdu. LR Seimui priėmus LR savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pataisas, taip pat ir viešojo erdvėje<sup>26</sup> galima pastebėti daug nuogąstavimų, kad administracinė priežiūra bus vykdoma vadovaujantis politiniais sprendimais, kas, be abejo, ateityje gali dar labiau apsunkinti savivaldybių tarybų mažumos teisių įgyvendinimą.

## Išvados ir siūlymai

Kadangi Lietuvos Respublikoje yra 60 atskirų teritorijos administracinių vienetų (savivaldybių), kuriuose yra skirtinga demografinė ir politinė situacija, skirtingas savivaldybių tarybų darbo reglamentas, skirtinga savivaldybių tarybų sudėtis, todėl jose skirtingai formuojasi valdymo tradicijos. Esant nepakankamam savivaldybių tarybų mažumos teisių, užtikrinančių opozicijos veiklos galimybes, apibrėžtumui atsiranda terpė formuoti oligarchinėms tendencijoms. Prasta savivaldybių tarybų priimamų sprendimų ir administracijos veiksmų kontrolė, ydinga įstatyminė bazė sudaro sąlygas formuoti si-

<sup>24</sup> Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo 2010 m. gruodžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-1429/2010.

<sup>25</sup> Įstatymo Nr. XIII-1477 nauja redakcija. Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.56962/RDHKiKRSuK>.

<sup>26</sup> Vyriausybės atstovų apskrityse reforma: pareigūnų sumažinta perpus, skirs be konkurso. 2018 m. rugsėjo 13 d. Prieiga internete: <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/vyriausybes-atstovu-apskrityse-reforma-pareigunu-sumazinta-perpus-skirs-be-konkurso-56-1029146>.

tuacijoms, kada iškyla pavojus demokratinėms vertybėms ir asmens teisių bei laisvių apsaugai.

Siekiant pažaboti galimą valdžios savivalę ir išlaikyti konstitucinį valdžios modelį būtina tinkamai užtikrinti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme numatytų mažumos teisių įgyvendinimą: 1) įstatymų leidėjo reikalavimas savivaldybės tarybos daugumai pritarti opozicijos siūlomai kandidatūrai į Kontrolės komiteto narius ar pirmininkus yra perteklinis mažumos teisių užtikrinimo atžvilgiu. Esama teisinio reguliavimo problematika spręstina eliminuojant iš įstatymo daugumos pritarimo būtinybę tarybos narių grupių ar frakcijų deleguotiesiems atstovams į Kontrolės komiteto sudėtį, paliekant joms pačioms teisę spręsti, kuris narys yra tinkamiausias užimti įstatyme numatytas pareigybes Kontrolės komitete; 2) Etikos bei Antikorupcijos komisijų pirmininkų kandidatūros galėtų būti skiriamos (patvirtinamos) mažumos (opozicijos) rašytiniu pasiūlymu, pasirašytu daugiau kaip pusės visų savivaldybės tarybos opozicijos narių, be papildomo tarybos daugumos pritarimo.

Siekiant užtikrinti nešališką ir teise, o ne politinių susitarimų būdu įgyvendinamą savivaldybių administracinę priežiūrą, Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovas neturėtų būti politinio pasitikėjimo valstybės pareigūnas.

## Literatūra

### Mokslinė literatūra

1. Astrauskas, A. (2002). Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 3.
2. Astrauskas, A. (2013). Vietos savivalda Lietuvoje 1990–2013 metais: vietos savivaldybių kompetencijos pokyčiai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, Nr. 4(32).
3. Beinoravičius, D. (2007). Demokratijos kliūtys ir jų įveikimo teise galimybės. *Jurisprudencija*, Nr. 10.
4. Griškevič, L. (2008). Valdžių padalijimo teorija pagal J. Madisoną. *Teisė*, Nr. 66 (2).
5. Jarašiūnas, E. (2001). *Valdžių padalijimas – demokratinės valstybės valdžios organizacijos ir veiklos principas. Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.
6. Madison, J. (1999). *The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*. In R. C. Kesler, C. Rossiter. *The Federalist Papers*. New York: Hamilton, Madison, Jay.
7. Merkys, G., Brazienė, R., Urbonaitė-Šlyžiuvienė, D., Misiovič, J. (2002). Lietuvos vietos savivaldos įstatymo įgyvendinimo klausimu: gyventojų viešosios nuomonės tyrimo metodikos pristatymas. *Jurisprudencija*, Nr. 6 (96).
8. Novikovas, A. (2005). Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija*, Nr. 77 (69).
9. Ragauskas, P. (2016). *Demokratijos sampratos atspindžiai Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje*. Lietuvos teisės institutas. Prieiga internete: <http://teise.org/wp-content/uploads/2017/01/Ragauskas-demsamprata-studija.pdf>.
10. Šarkutė, L. (2006). Sprendimų priėmimo modeliai Lietuvos Respublikos vyriausybėse: vidinių veiksnių analizė. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 18.
11. Urmonas, A., Novikovas, A. (2011). Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai. *Jurisprudencija*, Nr. 18 (3).

### Teisės aktai

1. Europos vietos savivaldos chartija. (1999). *Valstybės žinios*, Nr. 82-2418.
2. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. (1999). *Valstybės žinios*, Nr. 13-308.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucija. (1992). *Valstybės žinios*, Nr. 33-1014.
4. Lietuvos Respublikos laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas. (1995). *Valstybės žinios*, Nr. 31-701.
5. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas. (1998). *Valstybės žinios*, Nr. 51-1392.
6. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. (1994). *Valstybės žinios*, Nr. 15-2491.
7. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. (1994). *Valstybės žinios*, Nr. 55-1049.



## The Problematicity of Legal Regulations of Local Self-Governance in the Republic of Lithuania in the Context of Ensuring Minority Rights and Democracy

### Summary

The state governance model is established by Constitution. In the Constitution of the Republic of Lithuania, there is a separate section dedicated to local self-governance and its management, that shows not only the state's recognition of local self-governance, but also the principles of local self-governance mentioned in the Constitution of the Republic of Lithuania. There are sixty separate territorial administrative units in Lithuania, which are guaranteed the right of self-governance, which is implemented by municipal councils elected during secret elections.

After the first direct elections of mayors held on March 1, 2015, even in sixteen municipalities (*Birštonas municipality, Druskininkai municipality, Ignalina district municipality, Jonava district municipality, Kaunas district municipality, Lazdijai district municipality, Marijampolė municipality, Neringa municipality, Pagėgiai municipality, Palanga municipality, Pasvalys district municipality, Rietavas municipality, Šakiai municipality, Šalčininkai municipality, Vilkaviškis district municipality, Vilnius district municipality*) one of the political parties or political organizations (movements) in the municipalities and districts of Lithuania won an absolute majority, which further emphasizes the importance of securing the rights of the minority (opposition). The Constitutional Court of the Republic of Lithuania has also noted that taking into account the fact that the Constitution of the Republic of Lithuania implies the defense of the parliamentary minority, the minimum requirements for the protection of the opposition of the Lithuanian parliament, as well as the fact that the recognition of parliamentary opposition is an essential element of pluralistic democracy. The Statute of the Lithuanian parliament (Seimas) may establish guarantees of opposition activities: certain places and positions in the committee, opposition leader status, initiation of work places and commissions, etc. The systematic appraisal of the provisions of the Law on Local Self-Government of the Republic of Lithuania shows that the obligation to form in each municipality the Control Committee, the Anti-Corruption and Ethics commissions, whose candidacy is delegated by the municipal council's opposition, is one of the ways provided by the legislator to ensure the minority rights recognized in pluralistic democracy in self-governance.

As there are 60 separate territorial administrative units (municipalities) in the Republic of Lithuania, in which there is a different demographic and political situation, different regulation of municipal councils, composition of municipal councils, therefore different management traditions are formed in them. In the absence of a sufficient definition of minority rights of municipal councils, which ensure the possibilities of opposition activities, the medium develops into oligarchic tendencies.

The poor control of decisions taken by municipal councils and administrative actions as well as a flawed legislative framework make it possible to form situations in which the democratic values and the protection of individual rights and freedoms are threatened.

The abundance of the problems of the legal regulation of municipalities is indicated by the fact that since 1994, the Law on Local Self-Government of the Republic of Lithuania has been amended even 124 times. In the Constitution of the Republic of Lithuania (25th October 1992), a separate section is devoted to local self-governance and its management. This is understood as the importance given by the state to self-governance, as an independent state of governance, which unconditionally depends on legal regulation. Therefore, this article overviews the gaps in the legal regulation and the political problems that affect the principles of democracy and the system of leverage and balance between the majority of municipal councils and minorities in the local self-governance of the Republic of Lithuania.

In each municipal council, the presence of an opposition (minority) is not only a normative phenomenon, but also a necessary expression of democracy. In essence, the opposition has two main functions: firstly, this does not allow one party to entrench and curtails government selfishness as well as helps to maintain the constitutional model of governance. Secondly, because the political decisions are not perfect, the opposition points out the mistakes and shortcomings of the governance. Opposition works as an instrument to restrict governance and cultivate social peace.

Depending on the subject matter, the aim and objectives of the research paper, *the document analysis method* was used for data collection and analysis. Data sources are as follows: National legislation, European Union and international legal acts, rulings of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, current Case law, related scientific works, and official statistical indicators. *The method of systematic analysis* is applied in complex examination of legal norms and relevant jurisprudence in the aspect of ensuring the rights of minority municipal councils. *The monitoring method* was used in making proposals for the improvement of the Law on Local Self-Government of the Republic of Lithuania. The author of the article has accumulated practical experience in the area of legal regulation of local self-governance of the Republic of Lithuania, starting from 2011 until now as a member of the municipal council. *The method of summarizing* was used to summarize the collected and analyzed research data and to formulate conclusions and suggestions.

**Keywords:** minority, opposition, majority, rights, democracy, self-governance, municipal councils.