**Rinktų vietos savivaldos atstovų statusas**

**Europos šalyse**

Studija

Europos savivaldybių ir regionų taryba

2010

**Turinys**

[Įžanginis žodis 3](#_Toc316626516)

[Įvadas 4](#_Toc316626517)

[Teisinis reglamentavimas 5](#_Toc316626518)

[Tarptautinis teisinis reglamentavimas 5](#_Toc316626519)

[Nacionalinis reglamentavimas 6](#_Toc316626520)

[Mandato įgijimas 6](#_Toc316626521)

[Mero – tarybos modelis 7](#_Toc316626522)

[Tarybos – administratoriaus modelis 7](#_Toc316626523)

[Mandato trukmė 7](#_Toc316626524)

[Pasyviosios rinkimų teisės (teisės būti renkamam) sąlygos 7](#_Toc316626525)

[Darbo sąlygos 9](#_Toc316626526)

[Darbo valandos 9](#_Toc316626527)

[Pajamos ir socialinės garantijos 9](#_Toc316626528)

[Atlyginimas 9](#_Toc316626529)

[Atlyginimo lankstumas 10](#_Toc316626530)

[Su veikla susietas atlyginimas 11](#_Toc316626531)

[Socialinės garantijos ir kiti privalumai 11](#_Toc316626532)

[Teisinė atsakomybė ir etika 12](#_Toc316626533)

[Civilinė ir teisinė atsakomybė 12](#_Toc316626534)

[Interesų konfliktai 13](#_Toc316626535)

[Įgaliojimų nutrūkimas prieš terminą 14](#_Toc316626536)

[Vietos valdžios atstovų pašalinimo pagrindas 14](#_Toc316626537)

[Pašalinimo priemonės 14](#_Toc316626538)

[Pašalinimo priežastys 16](#_Toc316626539)

[Trumpai apie CEMR 17](#_Toc316626540)

# Įžanginis žodis

Kokiomis sąlygomis rinkti vietos savivaldos atstovai įgyvendina savo rinkiminius mandatus skirtingose Europos šalyse? Kaip jie išrenkami? Kokios yra jų darbo sąlygos? Kaip jie sprendžia interesų konfliktus ir kokia yra jų teisinė atsakomybė? Tai yra tik keletas svarbiausių klausimų, kurie yra aptariami šioje studijoje.

Rinktų vietos savivaldos atstovų statusas yra svarbi vietos demokratijos veikimo Europoje užtikrinimo sąlyga. Nepaisant to, iki šiol nebuvo atlikta jokios lyginamosios studijos šiuo klausimu.

Šioje, nors ir neišsamioje, studijoje aptariamas Ir lyginamas rinktų vietos savivaldos atstovų statusas daugiau nei trisdešimtyje tyrime dalyvavusių Europos šalių, kuriose veikia daugiau nei šimtas tūkstančių savivaldybių.

Rengdama šią studiją CEMR iš dalies rėmėsi daugiau nei penkių dešimčių savo narių – vietos ir regionų valdžių asociacijų iš daugiau nei trisdešimties valstybių pateiktais duomenimis, iš dalies – tirtų šalių teisės aktų, reglamentuojančių merų ir tarybos narių teises bei pareigas, analize.

Tyrimo rezultatai atskleidžia didelę rinktų vietos savivaldos politikų statusų įvairovę skirtingose šalyse ir net, atskirais atvejais, – skirtinguose jų regionuose. Tyrimas taip pat plačiau pristato vietos savivaldos aktualijas skirtingose Europos šalyse. Daugelyje šalių merai yra vykdomoji institucija arba tokios institucijos vadovai, atsakingi savivaldybės tarybai. Kitose šalyse jie kartu yra vykdomosios institucijos vadovai bei savivaldybės tarybos pirmininkai. Dar kitu atveju jie tik atstovauja savivaldybę.

Pagrindinis šios studijos tikslas – pateikti labai bendro pobūdžio lyginamąją vietos savivaldos politikų veiklos sąlygų analizę, skatinti diskusiją dėl rinktų vietos savivaldos atstovų veiklos sąlygų tobulinimo, paremti argumentus dėl jų atliekamo darbo svarbos.

Apibendrinant, verta pabrėžti jog pastaraisiais dešimtmečiais vietos savivaldos funkcijų apimtis bei sudėtingumas nuolat augo, tačiau piliečiai išlaikė aukštą pasitikėjimo vietos savivaldos institucijomis lygmenį. Toks pasitikėjimas remiasi ne tik šio valdžios lygmens artumu kiekvienam piliečiui, tačiau ir kasdienės realios veiklos rezultatais, jų pasiryžimu bei profesionalumo ir pasišventimo dirbti bendram labui deriniu.

**Frédéric Vallier**

CEMR Generalinis sekretorius

**Teisinis reglamentavimas >2. Mandato įgijimas >3. Darbo sąlygos>4. Pajamos ir socialinės garantijos >5. Teisinė atsakomybė ir etika>6. Įgaliojimų netrūkimas prieš terminą**

# Įvadas

Šiuo tyrimu siekiama apžvelgti esamą situaciją bei palyginti sąlygas, kuriomis dirba rinkti vietos savivaldos atstovai visoje Europoje. Analizėje nurodyti procentai galioja ne visai Europai – jie atspindi situaciją tik tose Europos šalyse, kurių nacionalinės vietos ir regionų valdžių asociacijos atsakė į tyrimą 2010 m. antroje pusėje organizavusios Europos savivaldybių ir regionų tarybos (CEMR) pateiktą klausimyną.

Apklausoje dalyvavo ir atsakymus pateikė šios vietos ir regionų valdžių asociacijos: Albanijos (AAM), Austrijos (ÖGB/ÖSEB), Belgijoje - Flandrijos (VVSG) ir Valonijos (UVCW), Bosnijos ir Hercegovinos Serbų Respublikos (ALVRS), Čekijos Respublikos (SMOCR), Danijos (LGDK), Estijos (ELL), Ispanijos (FEMP), Jungtinėje Karalystėje - Anglijos ir Velso (LGA) bei Škotijos (COSLA), Juodkalnijos (UMM), Prancūzijos (AFCCRE), Vokietijos (DStGB), Islandijos (SAMBAND), Italijos (AICCRE), Kipro (UCM), Kosovo (AKM), Latvijos (LPS), Lietuvos (LSA), Liuksemburgo (SYVICOL), Buvusios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos (ZELS), Nyderlandų (VNG), Norvegijos (KS), Lenkijos (ZMP), Portugalijos (ANMP), Rumunijos (AMR), Serbijos (SKGO), Slovakijos (ZMOS), Suomijos (AFLRA), Švedijos (SALAR), Šveicarijos (ASCCRE), Ukrainos (AUC).

# Teisinis reglamentavimas

Nors 1985 m. Europos Tarybos priimta Europos vietos savivaldos chartija apibrėžia tarptautinius standartus, pagal kuriuos galima vertinti nacionalinius standartus, tačiau tik keletas šios chartijos nuostatų yra taikytinos rinktų vietos savivaldos atstovų – merų ir savivaldybių tarybų narių - statuso apibrėžimui. Dauguma sąlygų, apibrėžiančių vietos valdžios atstovų mandatų įgijimą ir įgaliojimų vykdymą, yra nustatomos nacionaliniais teisės aktais. Vietos valdžios institucijų galimybės keisti ar adaptuoti šias nuostatas pagal vietos sąlygas paprastai yra labai ribotos. Nors, viena vertus, tai galima vertinti kaip vienodų sąlygų sudarymą visoms atitinkamos šalies savivaldos institucijoms, tačiau, kita vertus, šalyse, kuriose yra didesnė decentralizacija ir savivaldai deleguojama daugiau funkcijų, pastebima tendencija vietos valdžios institucijoms suteikti didesnę autonomiją, pritaikant nacionalinius teisės aktus prie specifinių vietos sąlygų.

Tarptautinis teisinis reglamentavimas

Europos vietos savivaldos chartija daugiau dėmesio skiria laisvėms ir demokratiniams procesams, o ne šių procesų dalyviams: Chartijoje daugiausia aptariamos ,,vietos valdžios institucijos", o dar tiksliau - ,,demokratišku būdu sudarytos sprendimus priimančios institucijos", nurodant, kad jas turėtų sudaryti ,,slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu laisvai išrinkti nariai".

Šis bendras demokratinis reikalavimas, nustatantis kokiu būdu turėtų būti įgytas vietos valdžios mandatas, yra papildytas nuostata, teigiančia, kad ,,savivaldos organai turi sudaryti tokias darbo sąlygas, kurios leistų samdyti aukštos kvalifikacijos personalą, atsižvelgiant į jų nuopelnus ir kompetenciją; todėl dirbantiesiems būtina sudaryti galimybę mokytis ir tobulintis, gauti deramą užmokestį, daryti karjerą" (6.2 str.).

Nors šiame straipsnyje minimi išimtinai tik darbuotojai, tačiau Chartijoje išdėstyti principai turėtų būti taikomi taip pat ir demokratiškai išrinktiems vietos valdžios atstovams, o ypač merams, kurie didžiąją kadencijos dalį ar net visą kadenciją praleidžia tarnaudami gyventojams ir vietos bendruomenėms.

Vietinio lygio įsipareigojimų vykdymo sąlygos yra išdėstytos 7 Chartijos straipsnyje:

1. Išrinktų vietinės valdžios organų atstovų pareigos leidžia jiems nevaržomai atlikti savo funkcijas.
2. Šias pareigas einantiems asmenims turi būti skiriama atitinkama finansinė kompensacija už išlaidas, patirtas vykdant aptariamąsias pareigas, taip pat, esant reikalui, kompensacija už patirtus atlyginimo nuostolius ar atlyginimas už atliktą darbą ir atitinkama socialinė apsauga.
3. Statutas ar pagrindiniai juridiniai principai apibrėžia visas funkcijas ir veiklą, nesuderinamą su vietos valdžios išrinkto atstovo pareigomis.

Tai yra pagrindinės bazinės nuostatos, pagal kurias gali būti vertinamos darbo sąlygos.

Nacionalinis reglamentavimas

Vietos valdžios atstovų statusą Europos šalyse nustato, visų pirma, nacionaliniai teisės aktai, kurie reglamentuoja didžiąją dalį darbo sąlygų: nominavimą (reglamentuojamas įstatymais 74% iš atsakiusių šalių), rinkimų tvarką (87%), įgaliojimų trukmę (100%), sąlygas mandato įgijimui (90%), įgaliojimų vykdymui (94%), taip pat mandato netekimo sąlygas (94%), pašalinimą ir atsistatydinimą (97%). Socialinės nuostatos, tokios kaip apmokamos atostogos ar tėvystės atostogos, paprastai nėra reglamentuojamos specialiaisiais teisės aktais; dažniausiai jos reglamentuojamos bendraisiais darbo, užimtumo ar civiliniais teisės aktais ir įstatymas.

Atitinkamoje šalyje dauguma šių teisinių sąlygų yra visuotinio pobūdžio ir vietos ar regionų savivaldos institucijos negali jų keisti ar adaptuoti atsižvelgiant į vietines sąlygas; tačiau dažnai vietos valdžios atstovų apmokėjimo aspektai ir vietos valdžios tarybos narių skaičius priklauso nuo konkrečios vietovės gyventojų skaičiaus. Be to maždaug 40% apklausoje dalyvavusių šalių šios nuostatos gali būti keičiamos vietiniame lygmenyje.

Taigi vietos valdžios galia keisti ar adaptuoti nacionalinius teisės aktus atsižvelgiant į atitinkamas vietos sąlygas yra dažnai ribota. Tai, viena vertus, sudaro stabilias ir palyginamas teisines sąlygas visoms toje šalyje veikiančioms savivaldos institucijoms, tačiau, kita vertus, toks universalus požiūris gali būti netinkamas visų rūšių ir dydžių savivaldos vienetams.

Tačiau šiame kontekste pastebima bendra tendencija: šalyse, kuriose didelė dalis viešojo administravimo užduočių yra perduota vietos ir regioninės valdžios institucijoms (federalinės valstybės bei šalys su stipriais regionais), taip pat daugumoje Šiaurės šalių, kuriose vietos valdžiai suteikti platesni įgaliojimai, savivaldos institucijos turi daugiausiai autonomijos keičiant ar pritaikant teisės aktus prie vietos sąlygų.

# Mandato įgijimas

Vietos savivaldos tarybų veikla Europoje yra organizuojama vadovaujasi vienu iš dvejų modelių ir mero įgaliojimai priklauso nuo pasirinkto modelio. Šie du modeliai skiriasi vietos savivaldos politinės ir vykdomosios galios pasidalinimo atžvilgiu. Meras yra arba tiesiogiai renkamas gyventojų, arba renkamas iš tarybos narių. Kai kuriais atvejais merą oficialiai paskiria Vyriausybė. Daugumoje šalių meras tuo pačiu yra ir vietos savivaldos institucijos administracijos vadovas, nors kai kuriose šalyse šias funkcijas vykdo savivaldybės administratorius – valstybės tarnautojas. Konkretūs mandato įgijimo būdai ir teisę būti išrinktam apibrėžiančios sąlygos įvairiose šalyse skiriasi.

# Mero – tarybos modelis

Mero – tarybos modelis reiškia, kad išrinktas politinis atstovas (meras) dalinasi politine valdžia su politinių atstovų asamblėja (taryba). Merą renka tiesiogiai gyventojai (48% atsakiusiųjų šalių) arba vietos valdžios taryba iš savo narių tarpo. Taigi merui tenka dvigubas vaidmuo: jis/ji yra politikas ir tuo pačiu - administracijos vadovas, atsakingas už tarybos sprendimų įgyvendinimą. Šis modelis yra įprastas naujai susikūrusiose vietos demokratijose Vidurio ir Rytų Europoje, taip pat Prancūzijoje bei Vokietijoje; mero-tarybos modelis dažnai siejamas su tiesioginiais mero rinkimais.

Alternatyviu atveju, vykdomoji valdžia yra suteikta grupei rinktų politikų (vykdomajam komitetui, kolegijai), kurie valdo kartu, vadovaujant vienam iš jų, paskirtam meru. Šis modelis taikomas Pietų Europos šalyse (Ispanijoje, Portugalijoje ir Italijoje) arba Skandinavijoje.

Tik keliose šalyse (būtent Nyderlanduose, Liuksemburge, Flandrijos regione (Belgijoje)) merą paskiria vyriausybė arba valstybės vadovas, paprastai vadovaujantis savivaldybės tarybos siūlymu.

# Tarybos – administratoriaus modelis

Nedidelėje dalyje šalių yra taikomas tarybos – administratoriaus modelis, kuomet politinė galia yra sutelkta bendroje taryboje, paskiriančioje savivaldybės administratorių, kuris yra valstybės tarnautojas, ne meras. Tačiau, netgi šio tipo vietos savivaldos modelį taikančiose šalyse, tam tikruose miestuose meras gali būti renkamas tiesiogiai (pvz. Jungtinėje Karalystėje, Suomijoje). Šie du modeliai ne visada yra griežtai atskirti ir dažnai persidengia tarpusavyje – pvz. Islandijoje, taryba gali skirti savivaldybės administratorių arba nuspręsti vykdomuoju vadovu paskirti politiką.

# Mandato trukmė

Didžioje daugumoje šalių savivaldos atstovų kadencijos trukmė yra keturi metai, su galimybe ją pratęsti iki 6 metų. Kai kuriose Vokietijos žemėse (*Länder)*, kadencija gali būti pratęsta iki devynerių metų.

# Pasyviosios rinkimų teisės (teisės būti renkamam) sąlygos

Greta amžiaus ir pilietybės (arba šalies, į kurios savivaldybės tarybą pretenduojama arba ES valstybės narės), dažniausiai taikomi teisiniai reikalavimai kandidatams į savivaldybės tarybą yra nuolatinė gyvenamoji vieta savivaldybės teritorijoje(81% tyrime paminėtų atvejų – tarybos nariams ir 61% atvejų – merams) bei informacijos apie teistumą paskelbimas (65% atvejų – tarybos nariams ir 61% - merams). 52% apklaustų šalių keliamoms kandidatūroms taikomi tam tikri profesiniai apribojimai. Be to, reikalavimai norint įgyti teisę būti renkamam gali skirtis konkrečios valstybės viduje. Tai visų pirma taikoma federalinėse valstybėse (Austrijoje, Belgijoje ir Šveicarijoje), kur šio klausimo reglamentavimas regioniniame lygmenyje gali skirtis.

Visose šalyse kandidatams į vietos valdžios institucijas yra nustatytas minimalus amžiaus cenzas. Paprastai tai yra 18 metų, išskyrus kai kurias šalis, kuriose meras renkamas tiesiogiai gyventojų, bei Jungtinę Karalystę (21 metai). Kitokie pasyviosios rinkimų teisės amžiaus cenzai taikomi Austrijoje (19 m.), Slovakijoje (21 m.), Rumunijoje (23 m.) ir Lenkijoje bei Kipre (25 m.). Šis amžiaus apribojimas taikomas tiek tarybos nariams, tiek merams, išskyrus tuos atvejus, kuomet šis cenzas merams yra nustatytas aukštesnis, t.y. Lenkijoje ir Slovakijoje (18 m. tarybos nariams), arba kuomet jis nustatytas tik tarybos nariams, kaip Lietuvoje (20 m. tarybos nariams). Viršutinė amžiaus riba kandidatams nurodoma itin retai, šį apribojimą yra įvedę tik Nyderlandai (70 m.) ir kai kurios Vokietijos savivaldybės.

Taip pat yra dažnai taikomas reikalavimas kandidatūros kėlimuiyrasavivaldybės teritorijoje esanti **pagrindinė gyvenamoji vieta** (nuolatinė kandidato gyvenamoji vieta). Kitą vertus, šis reikalavimas, tokiose šalyse kaip Prancūzija, Ispanija, Islandija, Austrija, Šveicarija, Portugalija, Latvija ir Danija, taikomas skirtingai.

**Žinių apie teistumą** pateikimas yra gan dažnai kandidatams į Europos savivaldybių tarybas keliamas reikalavimas, nors šios praktikos detalės skiriasi. Kai kuriose šalyse policijos pažyma turi būti be jokio teistumo ar įkalinimo įrašo, tuo tarpu kitose šalyse galimas teistumas, jeigu nuo paskirtos bausmės atlikimo iki rinkimų praėjo tam tikras nustatytas laiko tarpas (Kipre – 5 m., Lietuvoje – 65 dienos). Didžioje daugumoje Šiaurės šalių (Lietuvoje, Suomijoje, Švedijoje, Danijoje, Norvegijoje, Islandijoje ir Jungtinėje Karalystėje), taip pat Liuksemburge, Portugalijoje, Makedonijoje ir Juodkalnijoje šis aspektas nėra vertinamas keliant kandidatūrą.

**Politinės** sąlygos taip pat yra gan dažnas reiškinys. Europos šalyse paprastai reikalaujama, kad kandidatas būtų įtrauktas į partijos sąrašą. Rinkimuose pageidaujantys dalyvauti nepriklausomi kandidatai privalo surinkti atitinkamą skaičių jų kandidatūrą remiančių rinkėjų parašų. Į mero pareigos nepriklausomi kandidatai negali pretenduoti Austrijoje, Belgijoje, Norvegijoje, Švedijoje, Latvijoje, Serbijoje ir Juodkalnijoje.

**Minimalaus išsilavinimo ar mokymo** reikalavimas kandidatams yra nustatytas tik Estijoje. Savivaldybių tarybų narių mokymai po rinkimų yra siūlomi 80% atsakiusiųjų šalių, dažniausiai savanoriškumo pagrindu: arba kaip formalūs mokymai arba tiesiog brošiūrų ar vadovėlių/ informacinių ledinių forma. Šiuos apmokymus paprastai organizuoja vietos savivaldos asociacijos, nors kartais mokymus organizuoja ir pačios savivaldybės. Ši praktika įprasta Skandinavijoje ir Baltijos valstybės, taip pat kai kuriose kitose šalyse.

Dar vienas, labiau paplitęs, tačiau daugiau simbolinis reikalavimas, yra **prisiekimas**,privalomas 32% apklaustų šalių: Austrijoje, Belgijoje, Nyderlanduose, tarybos nariams Škotijoje, merams Estijoje, Portugalijoje, Slovakijoje, Rumunijoje ir Juodkalnijoje. Flandrijos regione (Belgijoje) pakanka rašytinio sutikimo.

# Darbo sąlygos

Vietos valdžios atstovų darbo valandos iš esmės visose Europos šalyse nėra griežtai reglamentuotos. Visose šalyse didesnėse savivaldybėse merai paprastai dirba visu etatu, o šalyse, turinčiose mažesnes savivaldybes, jie gali dirbti ir dalį darbo dienos.

Darbo valandos

Specifinės taisyklės, reglamentuojančios darbą ir tarnybą, yra nustatytos nacionaliniame lygmenyje, o federalinėse valstybėse, tokiose kaip Austrija ar Šveicarija, reglamentuotos ir regioniniame lygmenyje. Darbo valandos paprastai skiriasi priklausomai nuo savivaldybės dydžio (gyventojų skaičiaus).

Šios taisyklės taip pat skiriasi priklausomai nuo nuostatų, reglamentuojančių vietos valdžios atstovų darbo valandas, o tiksliau – dalyvavimą tarybos posėdžiuose.

Dalyvavimas tarybos posėdžiuose yra privalomas Nyderlanduose, Islandijoje, Rumunijoje, Bosnijoje-Hercegovinoje ir Kipre. Keliose šalyse (Lenkijoje, Liuksemburge, Flandrijos regione (Belgijoje) ir kt.) tarybos nariai dirba laikantis ,,atlygio už dalyvavimą" principo, kuomet posėdžiuose nedalyvaujantys tarybos nariai netenka dalies užmokesčio.

# Pajamos ir socialinės garantijos

Merų atlyginimų dydis paprastai yra nustatomas nacionaliniais teisės aktais. Daugeliu atveju atlyginimo dydis yra ribojamas arba yra susietas su išoriniais rodikliais. Nepaisant to, kai kuriose šalyse vietos savivaldos tarybos teisę keisti šias taisykles atsižvelgdamos į vietos sąlygas arba į darbo rezultatus. Savo ruožtu, savivaldybių tarybų narių darbas yra apmokamas atsižvelgiant į jų darbą arba į dalyvavimą tarybos posėdžiuose. Su darbu vietos savivaldos institucijose susijusios socialinės garantijos iš esmės yra tokios pačios kaip ir garantuojamos nacionalinių socialinės apsaugos sistemų.

Atlyginimas

61% tyrime dalyvavusių šalių vietos savivaldos atstovų atlyginimas yra reglamentuojamas pagrindiniais nacionaliniais teisės aktais ir daugiausia priklauso nuo vietos savivaldos finansinės autonomijos. Kai kuriose šalyse, tokiose kaip Slovakija (kurioje situacija pagerėjo nuo 2005 m.), Estija, Latvija, Lietuva, Ukraina ir Portugalija, vietos savivaldos institucijos turi nedaug finansinės autonomijos arba finansinių galimybių mokesčių rinkimui ir tinkamam pajamų administravimui.

Dažnai vietos valdžios institucijos turi tam tikrą nemažą laisvę nustatant atlygį vietos valdžios atstovams. Ši praktika įvairiose šalyse skiriasi, pvz., žymiai daugiau autonomijos yra Švedijoje, Suomijoje ir Jungtinėje Karalystėje.

Šios taisyklės daugelyje šalių yra nustatomos įstatymu arba vyriausybės nutarimu, nustatant fiksuotą viršutinę ribą, o savivaldos taryba gali savarankiškai nustatyti konkretaus atlyginimo dydį. Kai kuriose valstybėse, ypač Baltijos šalyse, tarybos turi tam tikrą veikimo laisvę nustatant atlyginimo lygius. Slovakijoje arba Ispanijoje savivaldos tarybos narių atlygis nėra apibrėžtas įstatymu ir priklauso išimtinai nuo vietos valdžios biudžeto.

Atlyginimo lankstumas

Merų, o tai pat ir tarybos narių, atlyginimai Europos savivaldybėse yra pastovūs (su retomis išimtimis tokiose šalyse, kaip Vokietija, Liuksemburgas, Serbija ir Juodkalnija).

Vokietijoje, priklausomai nuo atitinkamos žemės (*Länd)* ir savivaldybės dydžio, merams ir tarybos nariams mokamas arba fiksuotas darbo užmokestis arba honoraro išmokos. Suomijoje, Lietuvoje, Portugalijoje, Slovakijoje ir Ukrainoje daromas skirtumas tarp išmokų mokamų tarybos nariams ir merų, kurie gauna darbo užmokestį. Vietos valdžios atstovų atlyginimas dažnai priklauso nuo tam tikros skalės ir yra apibrėžtas įstatymu priklausomai nuo savivaldybės gyventojų skaičiaus ir / arba savivaldybės tarybos narių skaičiaus. Šiame bendrame kontekste taip pat yra išimtys – Estijoje, Norvegijoje, Serbijoje, Jungtinėje Karalystėje, Šveicarijoje, Juodkalnijoje, Švedijoje ir Suomijoje, kur kiekviena savivaldybė nustato atitinkamai savo tarybos narių apmokėjimo skalę.

Atlyginimai gali būti indeksuojami juos susiejant su vidutiniu nacionaliniu darbo užmokesčio dydžiu. Tai yra ekonomiškas būdas, leidžiantis atlyginimą susieti su realiu vidutiniu darbo užmokesčiu nacionalinėje ekonomikoje, o taip pat ir etikos atžvilgiu leidžiantis neprivilegijuoti viešųjų atstovų statuso. Švedijoje, Estijoje, Slovakijoje ir Ukrainoje atsižvelgiama į vidutinį darbo užmokestį, tuo tarpu Latvijoje šis indeksavimas taikomas tik tarybų nariams. Lenkijoje tarybos narių atlyginimų viršutinė riba yra dviejų minimalių nacionalinių pajamų dydžiai. Atlyginimai dažniausiai indeksuojami atsižvelgiant į pragyvenimo lygio indekso rodiklį, kuris Liuksemburge apskaičiuojama kas mėnesį, o Flandrijoje (Belgijoje) – kasmet.

Kai kuriose šalyse vietos valdžios atstovų atlyginimo indeksavimas yra specifinis: Portugalijoje jis yra susietas su Respublikos Prezidento atlyginimu; Serbijoje yra susijęs su bendruoju nacionaliniu produktu, o Norvegijoje - su nacionalinio parlamento narių ir administracijos direktorių atlyginimais.

Pabaigoje reikėtų pasakyti, kad dabartinė ekonomikos krizė sąlygojo ženklų atlyginimų sumažėjimą ekonominių sunkumų labiausiai paveiktose šalyse, pvz. Islandijoje ir Latvijoje. Šiose šalyse, savivaldybių tarybos trumpalaikiais teisės aktais nustatyta tvarka neteko kompetencijos nustatyti atlyginimus, šią galią perduodant nacionaliniams parlamentams.

Su veikla susietas atlyginimas

Europos valstybių savivaldybėse vietos valdžios atstovams palyginti retai taikomas su veikla susietas užmokestis. Išskyrus Švediją, tik Portugalijoje, Ukrainoje, Slovakijoje ir Estijoje svarstyta susieti užmokestį su veikla ar rezultatais. Paprastai užmokesčio lygį sunku susieti su išdirbtomis valandomis, kadangi darbo valandos yra taipogi kintantis dydis. Tokią tvarką yra nustatę tik keletas šalių: Portugalija ir Latvija (teisės aktais nustatyta – ne daugiau 40 valandų per savaitę).

Tarybos nariams mokamas atlyginimas Europoje labai skiriasi ir yra mažiau reglamentuotas nei merų. Tačiau pastebima, kad daugelis šalių yra pasirinkę tarybos narių atlyginimą nustatyti vadovaujantis savivaldybės tarybos posėdžių, kuriuose jie privalo dalyvauti, skaičiumi. Tokia atlyginimo skalė gali būti kaip paskata tarybos nariui atsistatydinti iš kito darbo, tam, kad galėtų pilnai atsidėti viešosioms pareigoms, kaip tai yra Portugalijoje ir Čekijoje, kur ši sistema galioja taip pat ir merams. Juodkalnijoje taikoma tokia praktika: atlyginimas mokamas kiekviename posėdyje, kuriame dalyvaujama. Kipre, Valonijos regione (Belgijoje), Albanijoje ir Rumunijoje tarybos narių atlyginimas yra susietas su mero; šių šalių savivaldybės turi didelius personalo kaštus, kurie riboja biudžeto laisvę. Estijoje, savivaldybių tarybos priima sprendimą skirti ar neskirti laikiną išmoką savivaldybės tarybos nariams.

Tuo atveju, kuomet vienas rinktas narys eina **kelias pareigas**, iš apklaustų šalių, tik Belgija yra nustačiusi bendras viršutines atlyginimo lubas. Čekijos Respublikoje savivaldybių tarybų nariai gali būti viešųjų ar privačių organizacijų nariais, tačiau tokiais atvejais už einamas viešąsias pareigas jie gauti atlyginimo negali.

Socialinės garantijos ir kiti privalumai

Šiaurės – Vakarų Europos socialinės gerovės modelis suteikia geresnę socialinę apsaugą nei Pietų Europos ar Rytų Europos modeliai.

Savivaldybių tarybų narių socialinės garantijos yra padengiamos visose šalyse, išskyrus Bosniją ir Hercegoviną, kur yra tik viena atlyginimo forma, be pensijos. Pusėje apklaustų šalių, socialinis tarybos narių statusas grindžiamas tokiomis pačiomis darbo sutartimis kaip ir bendroje darbo rinkoje. Šis principas taikomas Balkanų šalyse (Albanijoje, Kosove, Juodkalnijoje, Makedonijoje, Serbijoje, Rumunijoje), bei tose šalyse, kuriose savivaldybės turi ribotą finansinę laisvę (Portugalijoje nuo 2005 m., Slovakijoje, Lenkijoje, Estijoje, Lietuvoje) ir Nyderlanduose, Prancūzijoje bei Škotijoje (Jungtinė Karalystė). Kitose šalyse pagrindinis skirtumas yra jų taikomas atskiras metodas apskaičiuojant įnašus ir pensijas. Tai galioja Flandrijos regionui (Belgijoje), Ukrainai ir Italijai.

Greta teisinėje bazėje apibrėžtų socialinių teisių, merai ir savivaldybių tarybų nariai savo kadencijos metu taip pat gali pretenduoti į su pensija ir sveikatos draudimu susijusias išmokas. Tokias išmokas paprastai moka Šiaurės Europos šalys (Austrija, Belgija, Prancūzija, Norvegija, Islandija, Švedija ir Jungtinė Karalystė), turinčios unikalius socialinius modelius, kurie numato tokias išmokas. Tokio modelio netaiko Pietų Europos ar Vidurio ir Rytų Europos (VRE) šalys, išskyrus Ukrainą, Kosovą, Juodkalniją, Kiprą ir Ispaniją. Be to, Islandija, Austrija ir Jungtinė Karalystė vienintelės moka šių dviejų rūšių išmokas tiek merams, tiek ir tarybų nariams.

Tačiau, daugeliu atveju, merams ir tarybos nariams galioja skirtinga socialinės apsaugos garantijų reglamentavimo tvarka. Taip yra Islandijoje, Vokietijoje, Latvijoje, Kipre, Prancūzijoje ir Valonijoje (Belgijoje). Dažnai taip yra dėl to, kad tarybų nariai, kurie gauną atlyginimą išmokų forma, naudojasi socialinėmis garantijomis, susijusiomis su jų pagrindinėje darbovietėje dirbamu darbu, kurį jie atlieka kartu eidami ir politines pareigas. Vokietijoje, net jeigu socialinės apsaugos režimas skiriasi priklausomai nuo žemės (*Länd)*, socialinės įmokos yra retai mokamos už savivaldybių tarybų narius ir mažų savivaldybių merus, kuriems mokamos tik išmokos. Tuo tarpu, direktoriams ir rinktiems merams, kurie gauta fiksuotą atlyginimą, yra valstybės tarnautojai ar politikai, taikomos ir atitinkamai kitokios socialinės teisės ir yra apmokamos jų socialinių garantijų įmokos.

Be to, dar vienas veiksnys, apsprendžiantis socialinių garantijų padengimą gali būti pakartotinis išrinkimas: kai kuriose Austrijos žemėse, visu etatu dirbę merai, kurie nėra perrenkami, neįgyja teisės į nedarbo pašalpas, priešingai nei Kipre, kur merai, jeigu jie nėra perrenkami, gali išeiti į pensiją.

# Teisinė atsakomybė ir etika

Su keliomis nedidelėmis išimtimis dėl profesinių įsipareigojimų apsaugos, vietos valdžios tarybos narių teisinė atsakomybė paprastai nėra kaip nors išskirtinai reglamentuojama. Daugelyje šalių reglamentuojami profesinės etikos ir interesų konfliktų klausimai, tam pasirenkant įvairius būdus – nuosavybės ir pajamų šaltinių, galimų interesų konfliktų, dovanų ir suvenyrų deklaravimą, viešųjų asmenų elgesio kodeksą. Kai kur prie šių taisyklių pridedamas lygiagrečios profesinės veiklos reglamentavimas, iš anksto apribojant galimus merų ir tarybos narių interesų konfliktus.

Civilinė ir teisinė atsakomybė

Teisinė atsakomybė apibrėžia bendrąsias merų ir tarybos narių veikimo laisvės ribas einant viešąsias pareigas. Mums buvo aktualu žinoti, kuriose šalyse merams suteikiama daugiausiai ar mažiausiai asmeninės apsaugos einant pareigas ir vykdant įgaliojimus.

Iš esmės ši atsakomybė apibrėžiama nacionaliniais teisės aktais. Taip pat yra skirtumų federacinėje sistemoje, jeigu kiekvienas regionas (federacinis vienetas) paprastai turi atskirą savo teisinę bazę, reglamentuojančią šias nuostatas.

Teisinė neliečiamybė taikoma tik šešiose iš apklaustų šalių: Austrijoje (kai kuriose žemėse), Šveicarijoje, Ukrainoje, Makedonijoje ir Juodkalnijoje. Tai apsiriboja deklaracijomis ir nuomonėmis susijusiomis su vietos valdžios institucijų vykdomu darbu. Visais kitais atžvilgiais savivaldos tarybų nariai ar jų atstovaujamos asociacijos atsako už bet kokį pažeidimą ar klaidą bei to sąlygotą žalą.

Dažniausiai teisinė ir civilinės atsakomybė tenka merams (61%), tuo tarpu tarybų nariams ji taikoma rečiau (52%). Keleto šalių - Estijos, Italijos ir Valonijos regiono (Belgija) teisės aktai apibrėžia skirtingą atsakomybę savivaldybių tarybų nariams ir merams.

Interesų konfliktai

Paprastai interesų konflikto prevencija yra įtvirtinta įstatymais ir tam numatoma eilė priemonių:

* beveik 2/3 šalių reikalaujama pateikti **turto ir pajamų šaltinių deklaraciją**.
* daugiau nei pusėje šalių yra nustatytas **viešųjų asmenų elgesio kodeksas,** susijęs su interesų konfliktais
* taip pat savivaldybių tarybų nariai, o kai kuriais atvejais ir kandidatūras keliantys asmenys, privalo pateikti **privačių** **interesų deklaraciją.**
* **dovanos ir labdara** yra reglamentuojami žymiai rečiau.

Su einamomis pareigomis nesuderinama profesinė veikla mažiausiai reglamentuojama šiose šalyse: Prancūzijoje, Belgijoje, Liuksemburge, Šveicarijoje pagal jos *milice* sistemą, Vokietijoje, Jungtinėje Karalystėje, Islandijoje, Norvegijoje, Švedijoje, Lietuvoje, Latvijoje, Čekijos Respublikoje ir Kosove. Vokietijoje šis reglamentavimas skiriasi konkrečiose žemėse*,* be to tarybų nariams ir merams taikomos skirtingi reikalavimai. Pvz., Vokietijoje merai paprastai negali būti verslo savininkais arba lygiagrečiai eiti kitų pareigų; atsižvelgiant į tai, jog jų užimamos rinktos pareigos sąlygoja užimtumą pilną darbo dieną, sistema yra labiau pragmatiška ir sudaro galimybę taikyti nuostatą, įpareigojančią atsiriboti nuo jiems priklausančio verslo. Tuo tarpu Islandijoje vienintelė nuostata yra reikalavimas susilaikyti nuo dalyvavimo priimant sprendimus esant galimam interesų konfliktui, net jeigu prieš tai šie privatūs interesai nebuvo deklaruoti. Tokia pati taisyklė taikoma Flandrijoje (Belgijoje).

Tuo tarpu Valonijoje (Belgijoje), tokie apribojimai yra gana formalūs: šioje šalyje draudžiama derinti administracines pareigas su tarybos ar valdybos nario mandatu. Latvijoje ir Lietuvoje vienintelis taikomas apribojimas – Lietuvoje taikomas savivaldybių tarybų nariams - negalima vadovauti pelno siekiančiai įmonei, kuri gauna naudos iš viešosios-privačios partnerystės ar savivaldos institucijai teikiamų paslaugų. Prancūzijoje ir Liuksemburge apribojimai yra daugiau sektorinio pobūdžio.

Galimi interesų konfliktai skirtingose valstybėse narėse yra reglamentuojami labai įvairiai, tad bendros tendencijos dažnai nėra akivaizdžios. Šiuo klausimu galima sakyti, kad tik penkios šalys (Belgija (Valonija), Vokietija, Jungtinė Karalystė, Čekijos Respublika ir Lietuva) – iš dvylikos naudojasi visomis siūlomomis priemonėmis, t.y. viešųjų asmenų etikos taisyklėmis, turto deklaravimu, pajamų deklaravimu, privačių interesų deklaravimu bei taisyklėmis reglamentuojančias dovanų ir labdaros teikimą.

Tuo tarpu kai kurios šalys nustato griežtesnę tvarką reglamentuojančią, profesinę veiklą, kuria užsiimama lygiagrečiai viešosioms pareigoms,. Šios šalys – tai Austrija, kurioje interesų konflikto išvengimo tvarka priklauso nuo konkrečios žemės (*Länder),* savivaldybės dydžio ir statuso,Suomija, Makedonija, Serbija, Albanija, Lenkija, Portugalija ir Slovakija. Kai kurios iš šių šalių nustato griežčiausius vietos valdžios atstovų atlyginimų apribojimus.

Taisyklės, taikomos siekiant išvengti interesų konflikto taip pat gali apimti laikotarpį po rinktų vietos valdžios atstovų kadencijos pabaigos. Ispanijoje, Čekijos Respublikoje, Lenkijoje, Slovakijoje ir Latvijoje įvairiomis formomis minimi draudimai vietos valdžios atstovų grįžimui į darbą. Čekijos Respublikoje toks draudimas taikomas plačiausia apimtimi. Įstatymas draudžia dirbti privačioje įmonėje trejus pirmuosius metus po politinės kadencijos pabaigos. Lenkijoje ši nuostata taikoma tik tiesiogiai išrinktiems merams. Latvijoje ir Ispanijoje įstatymas draudžia atstovams įsidarbinti įmonėje, su kuria tam asmeniui einant viešąsias pareigas, buvo bendradarbiaujama arba kuriam ta įmonė buvo pavaldi. Slovakijoje pastovus stebėjimo procesas įpareigoja vietos valdžios atstovą praėjus metams po kadencijos pabaigos, pateikti ataskaitą apie darbovietę ir pajamas specialiai nepriklausomai savivaldybės tarybos komisijai.

Albanijoje, Juodkalnijoje, Kosove, Italijoje, Serbijoje, Rumunijoje, taip pat Liuksemburge bei Kipre nereikalaujama deklaruoti privačių interesų.

# Įgaliojimų nutrūkimas prieš terminą

Greta savanoriško įgaliojimų nutraukimo, kurį pateikiant kai kuriose šalyse turi būti nurodoma ir priežastis, vietos valdžios atstovai gali neteikti mandato dėl gyventojų, vietos tarybos, regioninės ar nacionalinės vyriausybės ar net valstybės vadovo veiksmų. Paprastai politinė atskaitomybė yra susieta su teisine atsakomybe, daugeliu atveju įgaliojimų netekimas siejamas su patraukimo baudžiamojon atsakomybėn.

Vietos valdžios atstovų pašalinimo pagrindas

Vietos valdžios tarybos nario įgaliojimų nutraukimas pašalinant arba atsistatydinant paprastai yra reglamentuojamas įstatymais ir visose tirtose šalyse yra numatytos išsamios šiuos aspektus reglamentuojančios nuostatos. Net 90% tirtų valstybių mandatas nutrūksta iškilus teisminei atsakomybei.

Danijoje, Suomijoje ir Liuksemburge rinkto vietos valdžios atstovo atsistatydinimas yra priimamas tik tam tikromis sąlygomis ir jos turi būti pagrįstos.

Dažnai rinktas vietos valdžios atstovas privalo atsistatydinti jeigu jis nevykdo savo pareigų. Ši nuostata dažnai taikoma savivaldybės tarybos nariams, kai kuriose valstybėse - ir merams Škotijoje (Jungtinė Karalystė), Makedonijoje ir Kosove. Juodkalnijoje numatytas tam tikras ,,netiesioginis" kandidato atsistatydinimas, kai jis, įsipareigojęs prisijungti prie politinės partijos, išrinktas nusprendžia ją palikti.

Pašalinimo priemonės

Ne visuomet pavyksta griežtai ir aiškiai atskirti vietos valdžios atstovų politinę ir teisinę atsakomybę, kadangi teisę juos pašalinti turi politinės institucijos. Vietos valdžios atstovų atsakomybė yra įvairialypė: jie yra atskaitingi tiesiogiai elektoratui, ir netiesiogiai – savivaldybės tarybai arba nacionaliniam parlamentui ir/ arba regioninės ar nacionalinės vykdomosios valdžios institucijai.

**Tiesioginis pašalinimas** yra gana retas (29%) ir taikomas tik kai kuriose federacinėse valstybėse ir kai kuriose VRE šalyse. Jis vykdomas referendumo forma, priėmus sprendimą savivaldybės taryboje arba gyventojų iniciatyva. Ši pašalinimo forma yra įprasta šalyse, kur merai renkami tiesiogiai.

Išrinktą vietos valdžios atstovą 23 šalyse gali pašalinti **savivaldybės taryba**. Atskaitingumas prieš savivaldybės tarybą yra vykdomas per pasitikėjimo arba nepasitikėjimo balsavimą 13 šalių (42%). Ši procedūra vykdoma įvairiai (nepasitikėjimo pareiškimas gali būti dalinis, kolektyvinis arba individualus, gali būti taikomas tam tikru kadencijos metu ir pan.), suteikiant didesnę ar mažesnę veikimo laisvę savivaldybės tarybai. Prancūzijoje vietos vykdomoji valdžia nėra atskaitinga savivaldybės tarybai, kuri ją renka, išskyrus Korsikoje, Prancūzijos Polinezijoje ir Naujojoje Kaledonijoje.

Lietuvoje, Latvijoje, Ukrainoje, Albanijoje ir Lenkijoje mero ir/ arba tarybos nario pašalinimo procesą inicijuoja **nacionalinis parlamentas.** Todėl vietos vykdomoji valdžia yra atskaitinga nacionalinei įstatymų leidybos institucijai. Lenkijoje ir Lietuvoje savivaldybės tarybos nario mandatas yra nesuderinamas su nacionalinio parlamento nario mandatu.

Jungtinėje Karalystėje Vietos valdžios ombudsmenas turi įgaliojimus anksčiau laiko nutraukti vietos valdžios atstovo mandatą. Prancūzijoje, valstybę atstovaujantis departamento (*département)* prefektas, gali nutraukti mandatą patraukimo į baudžiamąją atsakomybę atveju (gavęs sankciją iš administracinio tribunolo) ir taip pat gali laikinai ir kolektyviai sustabdyti savivaldybės tarybos veiklą (vienam mėnesiui).

**Regioninė vyriausybė** įsikiša retai ir tik federacinėse valstybės, Lenkijoje bei Čekijos Respublikoje. Austrijoje, regioninė vyriausybė įsitraukia į šį procesą tik Vienoje, kuri turi ir savivaldybės, ir žemės (*Länd)* statusą. Belgijoje, į įgaliojimų nutraukimo procesą regioninė vyriausybė įsitraukia savo nuožiūra tik tuomet, kai yra inicijuojama drausminė teismo procedūra prieš burmistrus (*bourgmestres)* irseniūnus *(échevins),* dėl padarytų pažeidimų ar netinkamos elgsenos.

Vienuolikoje apklaustų šalių pašalinant merą ar savivaldybės tarybos narį į procesą įsitraukia **nacionalinė vyriausybė** (Nyderlanduose, Liuksemburge, Prancūzijoje, Italijoje, Ispanijoje, Danijoje, Lenkijoje, Kipre, Albanijoje ir Juodkalnijoje). Kipre ir Kosove nacionalinė vyriausybė vienintelė turi jurisdikciją pašalinti vietos valdžios atstovą.

Italijoje ir Ispanijoje rinkti vietos valdžios atstovai yra atskaitingi vyriausybei dėl išskirtinių profesinių nusižengimų, tai yra, kuomet jų poelgiai yra susiję su jautriais nacionaliniais klausimais. Valstybės vadovas gali įsikišti į šį procesą Liuksemburge, Juodkalnijoje ir Lenkijoje. Tik Bosnijos ir Hercegovinos Serbų Respublikoje yra numatyta rinktų vietos valdžios atstovų atskaitomybė prieš nacionalinį teisingumo teismą ir į šį procesą negali įsikišti joks politikas.

Pašalinimo priežastys

Apklaustose šalyse įstatymais reglamentuotos pašalinimo iš savivaldybės tarybos priežastys dažniausiai yra patraukimas baudžiamojon arba administracinėn atsakomybėn, arba persikėlimas nuolat gyventi į kitą savivaldybę. Taip pat dažna priežastis, ypač VRE šalyse, yra piliečio teisių netekimas.

VRE šalyse įstatymais nustatoma daugiausia priežasčių vietos valdžios atstovo pašalinimui, atsižvelgiant į tai, kad jų teisinė bazė yra vėliau sukurta ir yra naujausia. Dažniausiai politinės ar administracinės institucijos įsitraukimas remiasi patraukimu baudžiamojon atsakomybėn (65%). Valstybės, kuriose nėra numatyta patraukimo baudžiamojon atsakomybėn priežastis, yra Belgija, Liuksemburgas, Ispanija, Portugalija, Islandija, Norvegija, Švedija, Latvija, Estija ir Kosovas. Šiose valstybėse taipogi yra įvardinta mažiausiai priežasčių politinėms ar administracinėms institucijoms pašalinti rinktus savivaldos atstovus. Makedonijoje ir Lenkijoje numatoma daugiausia priežasčių, dėl kurių vietos valdžios atstovus gali pašalinti politinės ar administracinės institucijos. Kai kuriose Austrijos žemėse (*Länder)* ir Lenkijoje, politinės arba administracinės institucijos nenurodydamos teisinės priežasties gali pašalinti rinktą savivaldos atstovą.

# Trumpai apie CEMR

Europos savivaldybių ir regionų taryba (angl. *The Council of European Municipalities and Regions* arba (CEMR)) yra ne pelno organizacija, didžiausia Europos vietos ir regionų valdžių asociacija.

CEMR nariais yra 39 Europos valstybių nacionalinės vietos ir regionų valdžių asociacijos.

Pagrindinis CEMR tikslas yra skatinti stiprią, vieningą Europą, paremtą vietos ir regionų savivalda bei demokratija; Europą, kurioje sprendimai yra priimami kiek galima arčiau kiekvieno piliečio, laikantis subsidiarumo principų.

CEMR veikla apima platų klausimų spektrą, įskaitant viešąsias paslaugas ir viešuosiuos pirkimus, valdymą, regioninę politiką, savivaldybių bendradarbiavimą, aplinkosaugą, lygias galimybes... CEMR taip pat aktyviai veikia ir tarptautinėje arenoje: ji yra europinis UCLG (angl. *United Cities and Local Governments*) - pasaulinės miestų ir savivaldybių organizacijos padalinys.