

## MERŲ RINKIMAI LIETUVOS RESPUBLIKOJE: TEISINIO REGULIAVIMO RAIDA IR NAUJAUSI JO POKYČIAI

**Milda Vainiutė**

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos  
Viešosios teisės institutas  
Elektroninis paštas: milda@mruni.eu

**Laura Matjošaitytė**

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos  
Viešosios teisės institutas  
Elektroninis paštas: laura\_matjosaityte@mruni.eu

Pateikta 2023 m. birželio 20 d., parengta spaudai 2023 m. lapkričio 7 d.

DOI: 10.13165/JUR-23-30-2-02

**Santrauka.** Savivaldos institucijų veiklos organizavimas yra kiekvienos demokratinės santvarkos pamatas. Todėl labai svarbu, kad šiuos klausimus reglamentuojantys teisės aktai, o pirmiausia Konstitucija ir ją atitinkantys įstatymai, nevaržytų savivaldybėms – valstybės teritorijos administraciniais vienetams – įgyvendinti tokių svarbių savivaldos principų kaip atstovaujamosios demokratijos, savarankiškumo ir veiklos laisvės, atsakomybės savivaldybės bendruomenei ir kity.

Straipsnyje atskleidžiama, kaip nuo Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo 1992 m. iki pastarojo laiko buvo pakeistos šio svarbiausio valstybės teisės akto nuostatos, susijusios su vienos iš savivaldos teisę įgyvendinančių institucijų – mero – teisiniu statusu ir vaidmeniu, taip pat pakeitimus nulėmusios priežastys. Analizuojamas ir tokių pokyčių nulemtas ordinarinis teisinis reguliavimas. Be to, pateikiamos išvalgos dėl to, kokios šiuo metu galiojančių teisės aktų nuostatos, autorių nuomone, yra ydingos ir kaip jos turėtų būti pakoreguotos siekiant, kad vietos savivalda būtų veiksminga ir atitiktų gyventojų bendruomenių lūkesčius.

**Reikšminiai žodžiai:** vietos savivalda; savivaldybė; savivaldybės taryba; savivaldybės meras; tiesioginiai rinkimai.

## Įvadas

Demokratija yra politinės sistemos forma, kurioje valdžia nėra centralizuota, t. y. nėra sutelkiama (sukoncentruota) išimtinai vienos ar kelių aukščiausių valstybės valdžios institucijų galios (valstybės valdymo subjektų kompetencijos) ribose, o yra paskirstyta (padalyta) tarp įvairių teritorinių socialinių junginių (vietos (teritorinės) savivaldos administracinių vienetų), kurie per savarankiškas funkcijas tvarko viešuosius reikalus.

Taigi vietos savivaldos institucijų veiklos organizavimas yra kiekvienos demokratinės santvarkos pamatas.

1990 m. kovo 11 d. atkūrusi nepriklausomybę Lietuva, kaip ir daugelis Vidurio Europos šalių, tapo Europos tarybos tikrąja nare<sup>1</sup>. Praėjus keliems metams buvo ratifikuota<sup>2</sup> Europos vietos savivaldos chartija<sup>3</sup> (toliau – Chartija), tapusi vienu svarbiausių vietos savivaldos santykius reglamentuojančių teisės šaltinių. Tada Lietuva įsipareigojo Konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtinti vietos gyventojų teisę laisvai ir savarankiškai tvarkyti savo bendruomenės viešuosius reikalus, taip pat kad bus nustatyti realūs, savivaldybių sprendžiamiesiems klausimams proporcingi vietinės valdžios institucijų įgaliojimai, sudarytos reikiamos prielaidos atsakingai priimti sprendimus, veiksmingai tvarkyti viešuosius reikalus, taip pat kad įstatymų leidėjas ir kitos valstybės valdžios institucijos užtikrins veiksmingą savivaldos teisės įgyvendinimą.

Atsižvelgiant į prisiimtus įsipareigojimus Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) X skirsnyje „Vietos savivalda ir valdymas“ (119–124 str.)<sup>4</sup> buvo įtvirtinti kertiniai Lietuvos vietos savivaldos organizavimo pagrindai, buvo nustatytas vietos savivaldos valdymo organizavimas, garantijos ir jų veiklos priežiūros imperatyvai. Atsirado šias nuostatas aiškinanti konstitucinė doktrina ir jas įgyvendinantys teisės aktai.

Vis dėlto šiame kontekste pažymėtina, kad vietos savivaldos teisinis reguliavimas Lietuvoje nuo Konstitucijos priėmimo 1992 m. spalio 25 d. buvo keistas ne kartą. Tokie teisinio reguliavimo pokyčiai ypač susiję su vietos savivaldos teisę įgyvendinančių institucijų formavimu. Šio straipsnio tikslas yra išanalizuoti teisinio reglamentavimo pokyčius, susijusius su savivaldybės mero teisiniu statusu. Šiam tikslui pasiekti keliami uždaviniai: 1) retrospektyviai apžvelgti vieno iš savivaldos teisę įgyvendinančių subjektų – merų – rinkimų tvarką nustatančio konstitucinio ir ordinarinio reguliavimo raidą; 2) aptarti teisinio reguliavimo, susijusio su mero teisiniu statusu, pokyčius po Konstitucinio Teismo nutarimo;

1 Lietuva Europos tarybos nare tapo 1993 m. gegužės 14 d. („Europos Taryba“, Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija, žiūrėta 2023 m. balandžio 9 d., <https://urm.lt/default/lt/uzsienio-politika/uzsienio-politikos-prioritetai/lietuva-ir-tarptautines-organizacijos/lietuva-ir-europos-taryba>).

2 1993 metų gegužės 14 d. stodama į Europos Tarybą, Lietuva įsipareigojo pasirašyti ir ratifikuoti Europos vietos savivaldos chartiją. Lietuva pasirašė Europos vietos savivaldos chartiją 1996 metų lapkričio 27 dieną Strasbūre. „Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas“, 1998-01-06, Nr. P-989.

3 „Europos vietos savivaldos chartija“, *Valstybės žinios*, 1999-10-01, Nr. 82-2418.

4 „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

3) nuodugniai iširti naująjį Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą ir įvertinti, kaip pasikeitė teisinis reglamentavimas mero statuso ir teisinio santykio su kitomis savivaldos institucijomis kontekste, taip pat identifikuoti galimas ydingas Vietos savivaldos įstatymo nuostatas.

Mokslinis tyrimo objektas – tiesioginių merų rinkimų institutą įtvirtinę vietos savivaldą reglamentuojančių teisės aktų pokyčiai, dėl jų priimti teismų sprendimai ir nuo 2023 m. balandžio 1 d. įsigaliojusiam Vietos savivaldos įstatyme<sup>5</sup> įtvirtintas savivaldybės mero teisinis statusas, taip pat mero kaip savivaldybės vykdomosios institucijos santykis su kitomis vietos savivaldos institucijomis. Būtina pabrėžti, kad aktualios mokslinės žvalgos aptariamoju klausimu gali būti formuluojamos tik chronologiškai ištyrus įvykusius pokyčius.

Temos aktualumas. Straipsnyje analizuojama tema yra itin aktuali dėl vietos savivaldos teisinio reglamentavimo, kuris nuolat keičiasi. Nors 2022 m., atsižvelgiant į 2021 m. balandžio 19 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarime „Dėl savivaldybių merų rinkimų ir įgaliojimų“<sup>6</sup> pateiktas išvadas buvo pakeistas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnis, įteisinęs mero institutą, taip pat buvo priimtas naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatymas, vis dėlto, pradėjus naujojo teisinio reglamentavimo praktinį pritaikymą kilo labai daug neaiškumų ir atsiskleidė teisinio reglamentavimo galimas ydingumas, kurį reikėtų aptarti atskirai.

Tyrimo metodai. Tikslui pasiekti straipsnyje taikomi teoriniai teisės aktų ir dokumentų analizės, sisteminės, lyginamasis istorinis ir loginės analizės, apibendrinimo metodai.

Konstatuotina, kad analizuojama problema Lietuvoje nesulaukia reikiamo mokslininkų dėmesio. Juo labiau kad naujasis Vietos savivaldos įstatymas įsigaliojo tik 2023 m. balandžio 1 d. Tiesa, tikėtina, kad po naujausių Konstitucijos pataisų mokslinių publikacijų skaičius išaugs. Paminėtina, kad atskirus savivaldos teisės aspektus savo darbuose yra nagrinėję tokie mokslininkai kaip A. Astrauskas, I. Deviatnikovaitė, V. Kosmačaitė, E. Kūris, P. Leonas, A. Novikovas, M. Romeris, E. Šileikis, A. Urmonas, E. Vaitiekienė ir kiti. Iš užsienio šalių mokslininkų, nagrinėjusių vietos savivaldos klausimus, paminėtini R. Nisbetas, B. Smithas, K. F. Warenaš ir kiti.

## 1. Merų rinkimų teisinio reguliavimo raida

Iki 1992 m. Konstitucijos priėmimo politikos ir visuomenės diskursuose apie tiesioginius merų rinkimus nebuvo diskutuojama. Tuo metu buvo linkstama pasitikėti renkamosis kolektyvinėmis institucijomis – tarybomis<sup>7</sup>. Tiesioginių merų rinkimų idėja pradėta

5 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1994-07-20, Nr. 55-1049.

6 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas“, TAR, 2021-05-03, Nr. 8338.

7 Liudas Mažylis ir Vaida Leščiauskaitė, „Tiesioginiai merų rinkimai Lietuvoje: užtrukę debatai ir šviežia patirtis“, *Politikos mokslų almanachas* 17 (2015): 33–56, <http://dx.doi.org/10.7220/2335-7185.17.2>.

svarstyti nuo 1993 m.<sup>8</sup>, kai S. Vaitiekūno sudarytoje darbo grupėje, rengusioje Vietos savivaldos įstatymo projektą, gimė diskusijos dėl amerikietiškos patirties perėmimo<sup>9</sup>.

Vėliau tiesioginių merų rinkimų, sudarančių teises sąlygas vietos savivaldos institucijų veiklos stabilumui, padidinančių šių institucijų autoritetą visuomenėje ir leidžiančių priartinti vietos valdžią prie žmonių, kai meras yra labiau atskaitingas vietos bendruomenėms<sup>10</sup>, idėja Seime sulaukdavo aptarimų praktiškai kiekvieną kadenciją. Siekis įteisinti tiesioginius merų rinkimus buvo daugumos partijų ir Vyriausybės programose<sup>11</sup>. Pavyzdžiui, Vyriausybės programose buvo numatytos tokios nuostatos: „Vyriausybė numato siekti įgyvendinti tiesioginių merų rinkimų nuostatą“<sup>12</sup>, „parengti Lietuvos Respublikos Konstitucijos pakeitimus: nustatyti, kad savivaldybių tarybų nariai ir merai renkami kas 4 metai, remiantis visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu“<sup>13</sup>, „įtvirtinti teisės aktų pataisas, kad merai ir seniūnai būtų renkami tiesiogiai“<sup>14</sup>, „per artimiausius keturis darbo mėnesius priimti sprendimus, būtinus tiesioginiams merų rinkimams įteisinti“<sup>15</sup>, „priimsime įstatymus, kuriuose bus įteisinti tiesioginiai merų rinkimai“<sup>16</sup>, „remsime tiesioginius merų rinkimus“<sup>17</sup> ir t. t.

Iš to kyla supratimas, kad tiesioginių merų rinkimų įteisinti nepavyks tol, kol bus nepriimtos pagrindinio šalies teisės akto – Konstitucijos pataisos. Juo labiau kad ir Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime nurodė: „Savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldos institucijas – savivaldybių tarybas“, „Savivaldybių tarybos, kaip savivaldos institucijos, yra tiesiogiai numatytos Konstitucijoje; kitokios savivaldos institucijos Konstitucijoje

8 Algirdas Astrauskas, „Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška“, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 8 (2004): 9–24.

9 *Ibid.*

10 Robin Hambleton, „Fourteen Directly elected mayors: a rout to progressive urban leadership?“, iš *Directly Elected Mayors in Urban Governance*, red. David Sweeting (2017), 243–264, <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447327011.003.0014>.

11 „Lietuvos Respublikos Seimo 2014 m. birželio 26 d. posėdžio stenograma“, Lietuvos Respublikos Seimas, žiūrėta 2023 m. balandžio 14 d., [https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/60ba2580fdca11e3b62ec716086f051f/format/ISO\\_PDF/](https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/60ba2580fdca11e3b62ec716086f051f/format/ISO_PDF/).

12 „Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. birželio 10 d. nutarimas Nr. VIII-1221 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos““, *Valstybės žinios*, 1999-06-18, Nr. 53-1708.

13 „Lietuvos Respublikos Seimo 2000 m. lapkričio 9 d. nutarimas Nr. IX-20 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000-2004 m. programos““, *Valstybės žinios*, 2000-11-15, Nr. 98-3081.

14 Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. X-43 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos““, *Valstybės žinios*, 2004-12-18, Nr. 181-6703.

15 „Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. liepos 18 d. nutarimas Nr. X-767 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos““, *Valstybės žinios*, 2006-07-22, Nr. 80-3143.

16 „Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos““, *Valstybės žinios*, 2008-12-20, Nr. 146-5870.

17 „Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos““, *Valstybės žinios*, 2012-12-20, Nr. 149-7630.

*nėra nurodytos.*<sup>18</sup>

Kadangi vietos savivaldos konstituciniai pagrindai buvo nustatyti Konstitucijos X skirsnyje „Vietos savivalda ir valdymas“ ir kitose Konstitucijos nuostatose<sup>19</sup>, teikiant Konstitucijos 119 straipsnio pataisais ne kartą buvo siekiama įteisinti ir tiesioginių merų institutą<sup>20</sup>. Atitinkami Konstitucijos pakeitimo įstatymų projektai registruoti 2005 m. gruodžio 6 d.,<sup>21</sup> 2008 m. birželio 17 d.,<sup>22</sup> 2010 m. kovo 16 d.,<sup>23</sup> 2011 m. birželio 29 d.,<sup>24</sup> 2011 m. lapkričio 17 d.,<sup>25</sup> 2021 m. liepos 15 d.<sup>26</sup> Tačiau surinkti reikiamą skaičių Seimo narių, palaikančių atitinkamą Konstitucijos pataisą, vis nepavykdavo, kadangi norint priimti Konstitucijos pataisą reikėjo, kad už ją du kartus su trijų mėnesių pertrauka balsuotų 94 Seimo nariai iš 141. Nors absoliuti dauguma politikų tada pasisakė už tiesioginius merų rinkimus, vis dėlto daugiausia nesutarimų tarp parlamentarų kildavo dėl skirtingo požiūrio į renkamo mero vaidmenį savivaldybės valdymo struktūroje<sup>27</sup>. Vieni laikėsi pozicijos, kad tiesiogiai renkas meras privalo vadovauti savivaldybės tarybai, kiti – kad meras bus vykdomoji valdžia.

Daugiau nei dešimtmetį trukusios diskusijos paskatino visuomenę vis labiau pritarti tiesioginių merų rinkimų organizavimui (tada apklausų duomenimis net 76 proc. piliečių pritarė tiesioginių merų rinkimų idėjai)<sup>28</sup>. Buvo nuspręsta mero institutą įtvirtinti ne šalies konstitucijoje, dėl kurios pakeitimų daug metų vyko įvairios diskusijos ir nesutarimai, o žemesnio lygmens teisės akte – įstatyme. Taip 2014 m. buvo priimtos Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų ir Vietos savivaldos įstatymų<sup>29</sup>, kurie vėliau buvo ne kartą keičiami ir (arba) papildomi, pataisais, įteisinusios tiesioginius merų rinkimus ir prisidėjusios

18 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2003-02-25, Nr. 19-828.

19 „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

20 „Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“, 2005-15-06, XP-786A.

21 „Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“, 2005-12-06, Nr. XP-786A.

22 „Konstitucijos 67, 119 ir 141 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“, 2008-06-17, Nr. XIP-3178.

23 „Konstitucijos 67, 119, 122, 123, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo ir papildymo“, 2010-03-16, Nr. XIP-1811.

24 „Konstitucijos 67, 119, 123, 141, 143 straipsnių pakeitimo ir papildymo“, 2011-06-29, Nr. XIP-181(2).

25 „Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141, 143 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas“, 2011-11-17, Nr. XIP-3867.

26 „Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“, 2021-07-15, Nr. XIVP-642(2).

27 „Konstitucijos pataisą dėl tiesioginių merų rinkimų teikia šimtas parlamentarų“, *Kauno diena*, 2011 m. birželio 29 d., <https://m.kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/salies-pulsas/konstitucijos-pataisa-del-tiesioginiu-meru-rinkimu-teikia-simtas?komentarai>.

28 „Už tiesioginius merų rinkimus pasisako 76 proc. gyventojų“, *Kauno diena*, 2014 m. kovo 21 d., <https://m.kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/politika/apklausa-uz-tiesioginius-meru-rinkimus-3-4-riu-gyventoju-621294>.

29 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 5, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 25, 27, 29, 40, 42, 45, 46 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 25-1 straipsniu įstatymas“, TAR, 2014-07-11, Nr. 10138; „Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo Nr. I-532 pakeitimo įstatymas“, TAR, 2014-07-11, Nr. 10139.

prie vietos savivaldos struktūrinės reformos, vykusios daugelyje Europos šalių<sup>30</sup>. Tai, išvengiant sudėtingo Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo mechanizmo, Lietuvai sudarė sąlygas priartėti prie tokių šalių, kaip Lenkija<sup>31</sup>, Slovėnija<sup>32</sup>, Rumunija<sup>33</sup> ar Kipras<sup>34</sup>, Japonija (Japonijos Konstitucijos 93 str. 2 d.)<sup>35</sup>, Italija (Italijos Konstitucijos 122 str. 5 d.)<sup>36</sup>, Ispanija (Ispanijos Konstitucijos 140 str.)<sup>37</sup>, Vengrija (Vengrijos Konstitucijos 71 str.)<sup>38</sup>, kuriose jau kurį laiką buvo taikomas tiesiogiai renkamų merų institutas.

Tada Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų ir merų rinkimų įstatymo 1 straipsnio 2 dalyje buvo numatyta, kad „savivaldybės tarybą sudaro savivaldybės tarybos nariai. Vienas tos savivaldybės tarybos narys yra meras“<sup>39</sup>. Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punkte buvo numatyta, kad „savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, turinti vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas, kuriai vadovauja Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nustatyta tvarka vienmandatėje rinkimų apygardoje tiesiogiai išrinktas savivaldybės tarybos narys – savivaldybės meras. Meras yra savivaldybės vadovas, vykdamas šiame ir kituose įstatymuose nustatytus įgaliojimus“<sup>40</sup>. Taip meras tapo atsakingas jį renkančiai bendruomenei už tarybos priimamus ir savo paties sprendimus.

Pokyčių neišvengė ir rinkimų sistema. Iki 2015 m. visi savivaldybių tarybų nariai visose

30 Rober Podolnjak ir Dorde Gardašević, „Directly Elected Mayors and the Problem of Cahabitation. The Case of the Croatian Capital Zagreb“, *Volitive in demokracija* 20 (2013): 79–96, <https://journals.openedition.org/revus/2625#tocto1n1>.

31 „Local and Regional Democracy in Poland“, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2019 m. balandžio 2 d., <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003>.

32 Simona Kukovic, Colin Copus, Miro Hecce, Alasdair Blair, „Direct Mayoral Elections in Slovenia and England: Traditions and Trends Compared“, *Lex Localis. Maribor* 13, 3 (2015): 697–718, <https://www.proquest.com/openview/831fe63fe7dfde4cfeb595d2edb162d5/1?pq-origsite=gscholar&cbl=55210>.

33 „Structure and Operation Report of Local and Regional Democracy. Romania“ (2014), Council of Europe, <https://rm.coe.int/16807471c6>.

34 Ian Micalled, Guido Rhodio, „Explanatory Memorandum „Advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government“, Council of Europe, <https://rm.coe.int/advantages-and-disadvantages-of-directly-elected-local-executive-in-th/1680719116>.

35 „The Constitution of Japan“, Prime Minister’s Office of Japan, [https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html).

36 „Constitution of the Italian Republic“, Senato della Repubblica, [https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf).

37 „Constitution [Ispanijos konstitucija]“, La Moncloa, <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/Paginas/constitution.aspx#:~:text=The%20Spanish%20Constitution%20of%201978,organisation%20of%20the%20Spanish%20State>.

38 „Hungary’s Constitution of 2011“, Constitute, [https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary\\_2011.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf).

39 „Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo Nr. I-532 pakeitimo įstatymas“, TAR, 2014-07-11, Nr. 10139.

40 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 5, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 25, 27, 29, 40, 42, 45, 46 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 25-1 straipsniu įstatymas“, TAR, 2014-07-11, Nr. 10138.

60-yje Lietuvos savivaldybių buvo renkami savivaldybės teritoriją apimančioje daugiamandatėje rinkimų apygardoje pagal proporcinę sistemą. Savivaldybės meras buvo renkamas tarybos narių iš tų pačių pagal proporcinę rinkimų sistemą išrinktų savivaldybės tarybos narių gretų. Tačiau nuo 2015 m. vykę rinkimai pradėti organizuoti taikant kelias rinkimų sistemas. Savivaldybės tarybos nariai kaip ir anksčiau buvo renkama daugiamandatėje rinkimų apygardoje pagal proporcinę rinkimų sistemą. O meras rinktas kiek kitaip. Jis buvo renkamas ne savivaldybės tarybos posėdžio metu, o vienmandatėje rinkimų apygardoje, apimančioje visą savivaldybę, daugumos rinkimų sistemos pagrindu. Kitaip tariant, merą nuo 2015 m. rinko ne savivaldybės tarybos nariai, o atitinkamos bendruomenės (savivaldybės) gyventojai. Nepaisant šių pokyčių tiesiogiai renkamas meras anksčiau turėtą savivaldybės tarybos nario statusą išsaugojo. Taip susiklostė situacija, kai praktiškai visi tarybos nariai, išskyrus vieną, buvo renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą, o vienas – pagal daugumos rinkimų sistemą. Ir vienas jų buvo meras ir savivaldybės tarybos narys. Tai reiškė, kad, be kiekvienam savivaldybės tarybos nariui suteiktų teisių ir pareigų, tiesiogiai renkamas meras įgijo ir naujų, išskirtinai tik jam dėl ypatingo mero ir tarybos nario statuso priklausančių teisių ir pareigų. Pavyzdžiui, Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnio 9 dalyje buvo numatyta: „Savivaldybės tarybos sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių tarybos narių balsų dauguma. Jeigu balsai pasiskirsto po lygiai, lemia mero balsas. Jeigu meras posėdyje nedalyvauja, o balsai pasiskirsto po lygiai, laikoma, kad sprendimas nepriimtas.“<sup>41</sup> Balsai laikomi pasiskirsčiusiais po lygiai tada, kai balsų „už“ gauta tiek pat, kiek „prieš“ ir „susilaikiusių“ kartu sudėjus<sup>42</sup>.

Taip pat atsirado pokyčių, susijusių ir su savivaldybės mero pašalinimu iš pareigų. Tada Vietos savivaldos įstatymo 19 straipsnio 3 dalyje buvo numatyta, kad „*meras netenka savo įgaliojimų prieš terminą, jeigu ne mažiau kaip 1/3 visų savivaldybės tarybos narių pareiškia nepasitikėjimą jais, savivaldybės taryba priima sprendimą atleisti merą, mero pavaduotoją ir už tokį sprendimą balsavo ne mažiau kaip 1/2 visų savivaldybės tarybos narių*“<sup>43</sup>. Jeigu sprendimas atleisti merą dėl nepasitikėjimo nepriimamas, šį klausimą pakartotinai svarstyti buvo galima tik po pusės metų<sup>44</sup>. O nuo 2015 m. tiesiogiai renkamo savivaldybės mero pašalinimo iš pareigų procedūra tapo gerokai sudėtingesnė. Merą iš pareigų pašalinti, remiantis tuomet galiojusiomis Vietos savivaldos įstatymo 25<sup>1</sup> straipsnio 3 dalies nuostatomis, buvo galima tik nustatytų įgaliojimų nevykdymo ar priesaikos sulaužymo atveju<sup>45</sup>.

Kiekvieną kartą vertinant, ar savivaldybės meras, kuris yra ir tarybos narys, nevykdė įstatymuose nustatytų įgaliojimų ir / ar sulaužė priesaiką, buvo atsižvelgiama į savivaldybės mero ir tarybos nario teisinio statuso bei apkaltos procedūros ypatumus ir teismų suformuotą praktiką, pagal kurią visi valstybės pareigūnai turi vadovautis Konstitucija, teise ir

41 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1994-07-20, Nr. 55-1049.

42 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas“, TAR, 2023-05-03, Nr. 8338.

43 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1994-07-20, Nr. 55-1049.

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

jai paklusti, o Konstitucijai, teisei nepaklūstantys asmenys neturi eiti tokių pareigų, kurioms būtinas piliečių bendruomenės pasitikėjimas<sup>46</sup>. Vis dėlto ne bet kokie savivaldybės mero ir sykiu tarybos nario veiksmai, neatitinkantys atskirų priesaikos ar įstatymų keliamų elgesio standartų, galėjo būti pripažįstami priesaikos sulaužymu ar įstatymuose nustatytų įgaliojimų nevykdymu<sup>47</sup>. Tik šiuurškštūs nusižengimai, kylantys iš savivaldybės mero ir tarybos nario priesaikos ir įstatymuose įtvirtintų elgesio standartų, galėjo būti pripažinti savivaldybės mero ir tarybos nario priesaikos sulaužymu ir įstatymuose nustatytų įgaliojimų nevykdymu<sup>48</sup>. Konstatavus šiuurškštčius pažeidimus ir pripažinus savivaldybės mero ir tarybos nario įgaliojimus nutrūkusiais anksčiau termino, remiantis tada galiojusiomis Vietos savivaldos įstatymo pataisomis, per pusę metų vienmandatėje apygardoje turėjo būti surengti nauji rinkimai, kai merą renkant iš tarybos narių to pavykdavo išvengti.

Tiesioginių merų rinkimais buvo siekiama didesnio rinkėjų aktyvumo. Vis dėlto 2015 m., t. y. pirmą kartą nepriklausomos Lietuvos istorijoje organizuojant tiesioginius merų rinkimus, žymių pokyčių rinkėjų aktyvumo kreivėje nepastebėta. Viena vertus, rinkimų metu balsavo 47,18 proc. rinkėjų, kai 2011 m. rinkimuose rinkėjų aktyvumas siekė 44,08 proc.<sup>49</sup> Kita vertus, nors galimybė merus rinkti tiesiogiai rinkėjų nepaskatino aktyviau dalyvauti rinkimuose ir pasinaudoti savo pilietine teise balsuoti, buvo pastebėta, kad 2015 m. vykusiuose savivaldybių tarybų rinkimuose sugadintų biuletenių skaičius buvo mažesnis nei ankstesniuose rinkimuose. Pavyzdžiui, jeigu 2011 m. rinkimų apylinkėse buvo rasta net 4,5 proc. negaliojančių rinkimų biuletenių<sup>50</sup>, tai 2015 m. žymiai mažiau – 2,71 proc. mero rinkimuose ir 4,87 proc. tarybos narių rinkimuose<sup>51</sup>.

## 2. Konstitucijai prieštaraujantis teisinis reguliavimas

Nors 2014 metų birželio 26 d. priėmus Vietos savivaldos ir Savivaldybių tarybų rinkimų

46 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2004-05-26, Nr. 85-3094; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2004-12-18, Nr. 181-6708; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2010-05-15, Nr. 56-2766.

47 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. birželio 17 d. išvada“, TAR, 2016-06-27, Nr. 17639. , Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. liepos 7 d. išvada“, TAR, 2016-07-15, Nr. 20605.

48 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. liepos 7 d. sprendimas administracine je byloje Nr. I-19-143/2016“, *Administracine jurisprudencija* 32 (2016): 112–130; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. vasario 28 d. is vada“, TAR, 2018-03-09, Nr. 3744.

49 „2011 m. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimai“, Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija, [https://www.vrk.lt/statiniai/puslapiai/2011\\_savivaldybiu\\_tarybu\\_rinkimai/output\\_lt/rezultatai\\_daugiamand\\_apygardose/rezultatai\\_daugiamand\\_apygardose1turas.html](https://www.vrk.lt/statiniai/puslapiai/2011_savivaldybiu_tarybu_rinkimai/output_lt/rezultatai_daugiamand_apygardose/rezultatai_daugiamand_apygardose1turas.html); „2015 m. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimai“, Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija, [https://www.vrk.lt/statiniai/puslapiai/2015\\_savivaldybiu\\_tarybu\\_rinkimai/output\\_lt/rezultatai\\_daugiamand\\_apygardose/rezultatai\\_daugiamand\\_apygardose1turas.html](https://www.vrk.lt/statiniai/puslapiai/2015_savivaldybiu_tarybu_rinkimai/output_lt/rezultatai_daugiamand_apygardose/rezultatai_daugiamand_apygardose1turas.html).

50 „2011 m. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimai“, *supra note*, 49.

51 „2015 m. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimai“, *supra note*, 49.



įstatymų pataisais daug metų brandinta tiesioginių mero rinkimų idėja buvo įgyvendinta, vis dėlto abejonių, ar pasirinkta įgyvendinimo forma atitinka pagrindinį šalies teisės aktą – Konstituciją, nesumažėjo. Tai buvo akivaizdu ir iš parlamentarų elgesio balsuojant dėl teisės aktų pataisų. Pavyzdžiui, už Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pataisais, įteisinusias tiesioginius merų rinkimus, balsavo tik 81 Seimo narys, o 26 parlamento nariai arba susilaikė arba balsavo prieš<sup>52</sup>.

Siekiant išsklaidyti bet kokias abejones, 2019 m. rugsėjį 46 Seimo narių grupė kreipėsi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar „Konstitucijos 119 straipsniui neprieštarauja Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punktą (2014 m. birželio 26 d. redakcija) tiek, kiek jame nustatyta, kad savivaldybės tarybai vadovauja vienamandatėje rinkimų apygardoje tiesiogiai išrinktas savivaldybės tarybos narys – savivaldybės meras ir kad meras yra savivaldybės vadovas, vykdamas šiame ir kituose įstatymuose nustatytus įgaliojimus, 5 straipsnio 2 dalis (2014 m. birželio 26 d. redakcija) tiek, kiek“ joje, pasak Seimo narių grupės, „numatytos trys savarankiškos savivaldos institucijos (viešojo administravimo funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atliekantys savivaldybės taryba, meras, savivaldybės vykdomoji institucija), 19 straipsnio 1 dalis (2014 m. birželio 26 d. redakcija), tiek kiek joje nustatyta, kad meras renkamas tiesiogiai savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui, 20 straipsnio 2 dalis (2014 m. birželio 26 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais) tiek, kiek pagal ją merui suteikti įgaliojimai peržengia savivaldos atstovaujamosios institucijos kompetencijos ribas“. Kitaip tariant, ar tiesiogiai išrinkto mero rinkimo būdas ir atskaitingumas gyventojams jam suteikia skirtingą nuo kitų savivaldybės tarybos narių, išrinktų pagal proporcinę rinkimų sistemą, statusą savivaldybės taryboje<sup>53</sup>.

Kreipimosi autoriai rėmėsi 2002 m. Konstitucinio Teismo nutarimu, numatančiu, kad niekas kitas, tik „savivaldybių tarybos, įgyvendinančios Konstitucijos laiduojamą savivaldos teisę, gali sudaryti ir kitas valdingus įgalinimus turinčias savivaldybės institucijas, taip pat kitas savivaldybės įstaigas“<sup>54</sup>.

2021 m. balandžio 19 d. nutarimu Konstitucinis Teismas pripažino, kad 2014 m. birželį Seimo priimtos „Vietos savivaldos ir Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymų svarbiausios nuostatos, susijusios su savivaldybių merų rinkimais ir įgaliojimais, prieštarauja Konstitucijos 119 straipsniui, įtvirtinančiam konstitucinius vietos savivaldos pagrindus“<sup>55</sup>.

Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad „Konstitucijos 119 straipsnio 1, 2 dalyse įtvirtintas savivaldybių tarybų narių, kaip atitinkamos teritorinės bendruomenės atstovų, lygaus mandato (statuso) principas suponuoja tai, kad konstitucinis visų savivaldybės tarybos narių statusas yra vienodas nepaisant to, ar jie išrinkti taikant vieną (proporcinę arba

52 „Lietuvos Respublikos Seimo 2014 m. birželio 26 d. posėdžio stenograma“, Lietuvos Respublikos Seimas, [https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/60ba2580fdca11e3b62ec716086f051f/format/ISO\\_PDF/](https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/60ba2580fdca11e3b62ec716086f051f/format/ISO_PDF/).

53 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas“, TAR, 2023-05-03, Nr. 8338.

54 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2003-02-25, 19-828; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas“, *Valstybės žinios*, 2004-02-13, Nr. 24-740.

55 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas“, TAR, 2023-05-03, Nr. 8338.

mažoritarinę) rinkimų sistemą, ar skirtingas rinkimų sistemas (įstatymų leidėjui pasirinkus vadinamąją mišrią savivaldybių tarybų narių rinkimų sistemą). Tai reiškia, kad pagal Konstituciją kiekvienas savivaldybės tarybos narys atstovauja visai atitinkamai teritorinei bendruomenei, visi savivaldybės tarybos nariai yra lygūs, jie turi turėti vienodas galimybes dalyvauti savivaldybės tarybos darbe, be kita ko, vienodas teises būti išrinkti į pareigas savivaldybės taryboje, lygią balso teisę priimant savivaldybės tarybos sprendimus<sup>56</sup>.

Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, kad „Konstitucijoje nėra numatyta jokių konstitucinio savivaldybių tarybų narių lygaus mandato (statuso) principo išimčių, t. y. nėra numatyta jokių išskirtinį statusą turinčių savivaldybių tarybų narių“ – tą Konstitucinis Teismas jau buvo nurodęs 2004 m. vasario 11 d. nutarime<sup>57</sup>. „Konstitucijoje numatyti būtent savivaldybių tarybų narių, o ne kurio nors išskirtinio nario, t. y. mero, rinkimai.“<sup>58</sup> Tai, be kita ko, buvo nurodyta dar 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarime<sup>59</sup>.

Kitaip tariant, nei viename Konstitucijos straipsnių nėra įtvirtintas tiesiogiai renkamo mero institutas, kas buvo numatyta 2014 m. birželį priimtuose Vietos savivaldos ar Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymuose.

„Vadinasi, Konstitucijoje nustatyta tvarka atitinkamai nepakeitus jos 119 straipsnio, jokių įstatymu negali būti nustatyta atitinkamos teritorinės bendruomenės tiesiogiai renkama vienasmenė savivaldybės valdžios ir viešojo administravimo institucija (mero pavadinimu), be kita ko, atsakinga už įstatymų, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimų tiesioginį įgyvendinimą.“<sup>60</sup> Kitaip tariant, įstatymu negali būti nustatyta tai, ko nenumato šalies Konstitucija.

O pagal Konstitucinio Teismo nutarimo priėmimo metu galiojusį ir Vietos savivaldos bei Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymuose numatytą teisinį reglamentavimą, „pirma, meras yra tiesiogiai savivaldybės bendruomenės renkamas savivaldybės tarybos vadovas, t. y. jo išrinkimas į šias pareigas nepriklausė nuo savivaldybės tarybos narių valios“<sup>61</sup>.

„Antra, meras taip pat yra savivaldybės vadovas, t. y. savivaldybės, kaip įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto, be kita ko, jo bendruomenės, įgyvendinančios Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, vadovas, kuriam suteikti atitinkami vietos valdžios įgaliojimai.“<sup>62</sup>

„Trečia, meras yra ir viešojo administravimo subjektas, kuriam suteikti atitinkami valdingi įgaliojimai, be kita ko, atlikti vykdomojo pobūdžio veiklą tiesiogiai įgyvendinant

56 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas“, TAR, 2023-05-03, Nr. 8338.

57 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas“, *Valstybės žinios*, 2004-02-13, Nr. 24-740.

58 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas“, TAR, 2023-05-03, Nr. 8338.

59 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2003-02-25, Nr. 19-828.

60 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas“, TAR, 2023-05-03, Nr. 8338.

61 *Ibid.*

62 *Ibid.*

įstatymus, Vyriausybės nutarimus, savivaldybės tarybos sprendimus.<sup>63</sup> Tai reiškia, kad meras, kartu būdamas ir tarybos nariu, turi daugiau jam įstatymų suteiktų specifinių savarankiškų įgaliojimų nei kiti tarybos nariai ir kartu yra Konstitucijoje nenumatyta savivaldybės institucija, kuri nėra nei atstovaujamoji institucija (savivaldybės taryba), nei savivaldybės tarybos sprendimu sudaroma vykdomoji ar kitokia institucija, ką numato Konstitucijos 119 straipsnis.<sup>64</sup>

Seimas, įgyvendindamas 2021 m. balandžio 19 d. Konstitucinio Teismo nutarimą ir atsižvelgdamas į tai, kad pagal 2021 m. balandžio mėn. „Vilmorus“ atliktą apklausą<sup>65</sup> 2022 m. balandį patvirtinto Konstitucijos 119 straipsnio pataisais, numatančias, kad „savivaldos teisė turi būti įgyvendinama ne tik per savivaldybių tarybas“, bet ir per savivaldybių merus, renkamus ketveriems metams šalies piliečių ir kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų<sup>66</sup>.

### 3. Teisinio reguliavimo, susijusio su mero teisiniu statusu, pokyčiai po Konstitucinio Teismo nutarimo

Konstitucijos 119 straipsnyje įtvirtinus tiesioginius merų rinkimus Seime, iš visų frakcijų atstovų buvo sudaryta darbo grupė naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatymui parengti ir naujam merų įgaliojimų modeliui, pagal kurį „savivaldybės taryba būtų kolegiali vietos valdžios atstovaujamoji institucija, kurią sudarytų Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso tvarka išrinkti tarybos nariai – savivaldybės bendruomenės atstovai [...] savivaldybės meras būtų vienasmenė vietos valdžios ir viešojo administravimo įgaliojimus turinti savivaldybės vykdomoji institucija, kurią rinktų nuolatiniai savivaldybės gyventojai“, ap-svarstyti<sup>67</sup>.

2022 m. birželio 30 d., praėjus keliems mėnesiams po to, kai buvo priimtos Konstitucijos 119 straipsnio pataisais, buvo priimtas naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatymas. Jame, remiantis 2021 m. balandžio 19 d. Konstitucinio Teismo nutarimu, buvo įtvirtintas naujas savivaldos modelis, numatantis, kad nuo 2023 m. balandžio 1 d. už savivaldos teisės įgyvendinimą bus atsakinga savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, neturinti vienasmenio formalaus vadovo, sudaryta tik iš vienodą statusą turinčių

63 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas“, TAR, 2023-05-03, Nr. 8338.

64 *Ibid.*

65 „Vilmorus“ apklausos duomenimis, daugiau nei 80 proc. Lietuvos gyventojų nuomone, meras turi būti renkamas tiesiogiai. „Seimas ėmėsi tiesioginių merų rinkimų: opozicija mato spragų, bet rinksis „mažesnę blogį“, LRT.lt, 2021 m. spalio 12 d., <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1518441/seimas-emesi-tiesioginiu-meru-rinkimu-opozicija-mato-spragu-bet-rinksis-mazesni-blogi>.

66 „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymas“, TAR, 2022-04-21, Nr. 8142.

67 „Lietuvos Respublikos Seimo Teisės departamento išvada „Dėl Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 pakeitimo įstatymo projekto““, 2022-05-10, Nr. XIVP-1580.

savivaldybės tarybos narių, ir savivaldybės vykdomoji institucija – savivaldybės meras<sup>68</sup>.

Naujasis teisinis reguliavimas mero teisinį statusą pakeitė iš esmės. Pagal iki 2023 m. balandžio 1 d. galiojusios Vietos savivaldos įstatymo redakcijos 3 straipsnio 3 dalies 1 punktą, meras buvo ne tik savivaldybės atstovaujamosios institucijos – savivaldybės tarybos narys ir vadovas, bet ir atskiros nuo savivaldybės tarybos vienasmenės savivaldybės institucijos – savivaldybės kaip valstybės teritorijos administracinio vieneto vadovas, turintis vietos valdžios ir viešojo administravimo įgaliojimus<sup>69</sup>. Po 2023 m. balandžio 1 d., remiantis Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies nuostatomis, meras tapo vienintele vietos valdžios ir viešojo administravimo įgaliojimus turinčia savivaldybės vykdomąja institucija, atskaitinga savivaldybės tarybai, kaip savivaldybės bendruomenės atstovaujamajai institucijai, už savo ir visos savivaldybės tarybos veiklą<sup>70</sup>.

Jeigu pagal iki 2023 m. balandžio 1 d. galiojusį teisinį reglamentavimą savivaldybės meras tuo pačiu metu buvo ir savivaldybės tarybos narys<sup>71</sup>, tai po balandžio 1 d. savivaldybės meras tarybos nario teisių ir pareigų neturi. Meras tarybos posėdžiuose balsuoti negali. Tokie apribojimai taikomi ir tarybos nariui, kuris, remiantis Vietos savivaldos įstatymo 30 straipsnio 3 dalies nuostatomis, mero pareigas eina laikinai<sup>72</sup>.

Vis dėlto tam tikri aktualūs įgaliojimai savivaldybės tarybai ir merui kaip jos pirmininkui pagal anksčiau galiojusį teisinį reglamentavimą išliko. Pavyzdžiui, merui palikta teisė planuoti tarybos darbą, nustatyti ir sudaryti tarybos posėdžių darbotvarkių projektus ir teikti tarybos sprendimų projektus (17 straipsnio 12 dalis, 27 straipsnio 2 dalies 4 punktas), šaukti savivaldybės tarybos posėdžius (17 straipsnio 9 dalis) ir jiems pirmininkauti (be teisės balsuoti) (17 straipsnio 4 dalis), pranešti apie savivaldybės tarybos posėdžius tarybos nariams ir kitiems suinteresuotiems asmenims (17 straipsnio 14 dalis), pasirašyti tarybos sprendimus ir posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus (17 straipsnio 21 dalis) ir t. t. Kita vertus, jeigu anksčiau atstovaujamoji vietos savivaldos institucija (savivaldybės taryba) pati buvo atsakinga už savo veiklos planavimą, nuo 2023 m. balandžio 1 d. galiojanti Vietos savivaldos įstatymo redakcija ir šioje srityje įnešė pokyčių. Nuo šiol, kaip numato Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 2 dalies 4 punktas, atstovaujamoji vietos savivaldos institucija savo posėdžių darbotvarkių projektus sudarys ne pati, o jai atskaitinga vykdomoji institucija – savivaldybės meras. Tačiau toks teisinis reglamentavimas kelia nemažai abejonių.

Vietos savivaldos įstatymas išskiria išimtinę ir paprastąją savivaldybės tarybos kompetenciją. Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija – Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų nustatyta kompetencija, kurios savivaldybės meras negali perimti, kišti į ją, jos įgyvendinti. Savivaldybės

68 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1994-07-20, Nr. 55-1049.

69 *Ibid.*

70 *Ibid.*

71 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, TAR, 1994-07-20, Nr. 55-1049.

72 *Ibid.*

taryba negali atsisakyti savo išimtinės kompetencijos ar perduoti jos savivaldybės merui<sup>6</sup>. Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 1 dalis numato, kad „savivaldybės taryba savo įgaliojimus įgyvendina kolegialiai savivaldybės tarybos posėdžiuose. Savivaldybės taryba svarstomais klausimais priima sprendimus ir kontroliuoja, kaip jie įgyvendinami<sup>6</sup>. To paties straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „savivaldybės tarybos veikla tarp savivaldybės tarybos posėdžių tęsiama savivaldybės tarybos komitetuose, komisijose, savivaldybės kolegijoje [...]“<sup>6</sup>. Taigi, savivaldybės tarybos posėdžiai yra svarbiausias savivaldybės veiklos formatas, kurio pagrindu taryba kaip kolegialus organas priima sprendimus ir priima sprendimus tarybos kompetencijai priklausančiais klausimais.

O Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinus, kad tarybos posėdžių darbotvarkių projektus rengia, tarybos sprendimų projektus teikia, apie tarybos posėdį informuoja, tarybos posėdžiams pirmininkauja, tarybos posėdžių protokolus ir priimtus tarybos sprendimus pasirašo ne atstovaujamosios institucijos atstovas – tarybos narys, o savivaldybės vykdomosios valdžios atstovas – meras, kyla pagrįstų abejonių, ar taip į savivaldybės atstovaujamosios institucijos pagrindinę veiklą nesikiša savivaldybės vykdomoji institucija, kurios priedermė yra vykdyti atstovaujamosios institucijos priimtus sprendimus, bet ne organizuoti jos veiklą<sup>73</sup>. Juk savivaldybės meras, sudarydamas tarybos posėdžio darbotvarkės projektą, gali savo nuožiūra nuspręsti, kuriuos klausimus į darbotvarkę įtraukti. Kitaip tariant, tokiu teisiniu reglamentavimu savivaldybės merui suteikiamas įrankis formuoti savivaldybės tarybos veiklą, jos kryptį ir pan.

Tačiau tai iš dalies prieštarauja mero atskaitingumo savivaldybės tarybai principui. Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 3 punkte numatyta, kad „meras yra atskaitingas atstovaujamajai institucijai“, 15 straipsnio 5 dalyje numatyta, kad „savivaldybės taryba reglamento nustatyta tvarka prižiūri merą ir kitus subjektus, tiesiogiai įgyvendinančius valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas“, 27 straipsnio 2 dalies 2 punkte numatyta, kad meras „iki kiekvienų einamųjų metų birželio 15 dienos savivaldybės tarybai raštu atsiskaito, kaip įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės nutarimai, savivaldybės tarybos sprendimai, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai“ ir t. t.<sup>74</sup>

Todėl vienas iš sprendimų, kaip išvengti šių rizikų, – Vietos savivaldos įstatyme numatyti, kad savivaldybės meras, kaip ir kiti asmenys, gali siūlyti klausimus įtraukti į savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkę, tačiau negali jos sudaryti.

Kita vertus, mero atliekamos koordinavimo funkcijos bus išimtinai techninio pobūdžio ir savivaldybės tarybai nesukels teisinių pasekmių. Vietos savivaldos įstatymo 17 straipsnio 13 dalyje numatyta, kad „savivaldybės tarybos posėdžio metu tvirtinant posėdžio darbotvarkę parengtas savivaldybės tarybos posėdžio darbotvarkės projektas gali būti papildytas ar pakeistas savivaldybės tarybos sprendimu komiteto, komisijos, frakcijos, grupės, mišrios

73 „Regionų apygardos administracinio teismo 2021 m. gegužės 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. e14-4408-554/2021“, [https://vaistaiga.lrv.lt/uploads/vaistaiga/documents/files/Kauno%20sprendimas%2005\\_19.pdf](https://vaistaiga.lrv.lt/uploads/vaistaiga/documents/files/Kauno%20sprendimas%2005_19.pdf).

74 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, TAR, 1994-07-20, Nr. 55-1049.

grupės, savivaldybės kolegijos, opozicijos lyderio ar 1/3 dalyvaujančių posėdyje tarybos narių siūlymu, jeigu dėl siūlomų papildomai įtraukti klausimų sprendimų projektai yra įregistruoti ne vėliau kaip likus 24 valandoms iki posėdžio pradžios<sup>75</sup>. Nors panašu, kad šia teisės norma pasinaudoti bus įmanoma tik išimtiniais atvejais, kadangi pagal Vietos savivaldos įstatymo 17 straipsnio 11 dalį „savivaldybės tarybos posėdžiuose svarstomi tik tie klausimai, dėl kurių reglamento nustatyta tvarka yra pateikti pagal suteiktus įgaliojimus komitete apsvarstyti sprendimų projektai“<sup>76</sup>.

Verta pastebėti, kad meras „pirmininkauja“ ne tik tarybos posėdžiams, bet ir savivaldybės patariamiesiems organams. Pavyzdžiui, Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui iš mero, vicemerų, savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės tarybos komitetų pirmininkų, Etikos komisijos pirmininko, Antikorupcijos komisijos pirmininko ir opozicijos lyderio savivaldybės tarybos sprendimu sudaroma savivaldybės kolegija“, kuri svarsto tokius klausimus kaip mero politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių skaičiaus nustatymas; rekomendacijų dėl detaliųjų planų teikimas merui ir t. t.

Savivaldybės mero ir savivaldybės tarybos funkcijų susipynimas matyti ir Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 2 dalies 13 punkte, nurodančiame, kad savivaldybės meras savo kompetencijos klausimais iš savivaldybės tarybos narių gali sudaryti darbo grupes<sup>77</sup>. Tai reiškia, kad savivaldybės vykdomoji institucija (meras) atstovaujamosios institucijos (savivaldybės tarybos), kuriai jis ir yra atskaitingas, narių pagrindu sudaro darbo grupes. Tai vėl kelia klausimų dėl tokio teisinio reglamentavimo atitikties savivaldybės tarybos viršenybės<sup>78</sup> ir mero atskaitingumo savivaldybės tarybai principams.

Naujame Vietos savivaldos įstatyme atsirado naujovių, susijusių ir su vicemero institutu. Jeigu pagal iki 2023 m. balandžio 1 d. galiojusią Vietos savivaldos įstatymo redakciją vicemeras, tada įvardytas kaip mero pavaduotojas, buvo ir savivaldybės tarybos narys, tai po 2023 m. balandžio 1 d. vicemeras tapo politinio asmeninio pasitikėjimo valstybės tarnautoju (Vietos savivaldos įstatymo 32 straipsnio 1 dalis). Jeigu anksčiau mero pavaduotoju galėjo tapti tarybos narių balsų daugumos išrinktas tarybos narys, tai, pasikeitus teisiniam reglamentavimui, jeigu savivaldybės taryba du kartus iš eilės nepritaria teikiamai kandidatūrai į vicemero pareigas, meras turi teisę savo sprendimu savivaldybės tarybai teiktą kandidatą paskirti vicemeru<sup>79</sup>. Tačiau, jeigu savivaldybės tarybai pirmą kartą nepritarus vicemero kandidatūrai, meras teikė kito asmens kandidatūrą į vicemero pareigas, meras turi teisę savo sprendimu vicemeru paskirti pasirinktinai vieną iš savivaldybės tarybai teiktų

75 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, TAR, 1994-07-20, Nr. 55-1049.

76 *Ibid.*

77 *Ibid.*

78 Savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas institucijas principas pirmą kartą paminėtas 2008 m. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas“, *Valstybės žinios*, 2008-10-01, Nr. 113-4290.

79 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, TAR, 1994-07-20, Nr. 55-1049.

kandidatų į vicemero pareigas<sup>80</sup>. Tai reiškia, kad dabar meras gali pats nuspręsti, koks asmuo bus vicemeru. Taryba atlieka daugiau patariamąją funkciją.

Kaip ir anksčiau, jeigu meras dėl tam tikrų priežasčių, pavyzdžiui, negalės eiti savo pareigų, merą pavaduos vicemerai (mero pavaduotojas). Vietos savivaldos įstatymo 30 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „*merą pavaduoja mero paskirtas vicemerai, kai: 1) meras dėl atostogų, laikinojo nedarbingumo ar kitų pateisinamų priežasčių laikinai neina savo pareigų; 2) mero įgaliojimai sustabdyti teismo nutartimi*“. Tačiau šiuo atveju savivaldybės merą pavaduos ne savivaldybės gyventojų rinktas tarybos narys, o politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas.

Merą pavaduojančio vicemero įgaliojimai bus siauresni nei mero. Merą pavaduojantis vicemerai nevykdys tokių įgaliojimų kaip tarybos posėdžių darbotvarkių projektų sudarymas ir tarybos sprendimų projektų teikimas, tarybos posėdžių šaukimas ir pirmininkavimas jiems; tarybos sprendimų ir posėdžių protokolų pasirašymas; priėmimas į pareigas ir atleidimas iš jų biudžetinių įstaigų ir viešųjų įstaigų vadovų; detaliųjų planų ir vietovės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimas ir t. t. Šiuos mero įgaliojimus vykdys laikinai tarybos paskirtas tarybos narys<sup>81</sup>. Vicemerui pavaduojant merą, detaliųjų planų ir vietovės lygmens specialiojo teritorijų planavimo ir žemėtvarkos planavimo dokumentų tvirtinimą, taip pat savivaldybės valdomo išlikusio nekilnojamojo turto nuosavybės teises religinėms bendruomenėms ir bendrijoms atkūrimą, remiantis Vietos savivaldos įstatymo 30 straipsnio 2 dalies nuostatomis, vykdys savivaldybės taryba. Vis dėlto kykla abejonių, kaip teisinis reglamentavimas, numatantis, kad savivaldybės taryba, nesant mero, priima sprendimus dėl detaliųjų planų, dera su Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 27 straipsnio 4 dalimi, numatančia, kad „*detaliuosius planus tvirtina meras*“.

Taigi, jeigu pagal iki 2023 m. balandžio 1 d. įsigaliojusį teisinį reglamentavimą merui neįmanant pareigų jas buvo pavesta atlikti vienam asmeniui, tai dabar mero įgaliojimai jo pavadavimo metu bus paskirstyti keliems asmenims – vicemerui ir tarybos paskirtam tarybos nariui.

Naujuoju vietos savivaldos teisiniu reglamentavimu buvo siekiama išgryninti, kokias teises ir pareigas meras turi įgyvendinti asmeniškai, o kokias gali pavesti politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu skiriamam savivaldybės administracijos direktoriui. Be to, ir savivaldybės mero galios buvo išplėstos savivaldybės administracijos direktoriaus sąskaita. Pavyzdžiui, savivaldybės biudžeto parengimas ir vykdymas priklauso merui, o ne administracijos direktoriui, kaip buvo iki šiol. Tačiau įstatymų leidėjas nenumatė, ar savivaldybės meras, kaip vykdomoji savivaldybės institucija, gali panaikinti / pakeisti ankstesnius savivaldybės administracijos direktoriaus atitinkamais klausimais priimtus sprendimus.

Teisinio apibrėžtumo ir aiškumo stokoja ir mero bei savivaldybės administracijos direktoriaus funkcijų atskyrimas. Pavyzdžiui, viena iš savarankiškų savivaldybės funkcijų yra leidimų (licencijų) išdavimas (Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 39 punktas). Jeigu

80 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, TAR, 1994-07-20, Nr. 55-1049.

81 *Ibid.*

pagal ankstesnę Vietos savivaldos įstatymo redakciją leidimus prekybai ir renginiams išduodavo savivaldybės administracijos direktorius, tai dabar pagal Vietos savivaldos įstatymo 34 straipsnio 6 dalies 7 punktą savivaldybės administracijos direktorius gali išduoti tik leidimus naudoti žūklės plotus vandens telkiniuose. Ar taryba šią savarankišką funkciją gali perduoti savivaldybės merui, o jis – savivaldybės administracijos direktoriui, įstatymų leidėjas aiškiai neapibrėžia.

Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 2 dalies 3 punkte numatyta, kad meras administruoja savivaldybės turtą, o to paties įstatymo 22 straipsnio 3 dalies 3 punkte numatyta, kad savivaldybės administracija organizuoja ir kontroliuoja savivaldybės turto valdymą ir naudojimą. Kaip turėtų būti atskirtos administravimo funkcijos nuo organizavimo įstatymų leidėjas taip pat nenurodo. Taip pat nėra išspręsti ir klausimai, susiję su savivaldybės išdo pavedimų kitiems valdytojams, dotacijų ir kitų finansavimo sutarčių, kai lėšos gaunamos į savivaldybės biudžetą pasirašymu ir t. t.

Dar viena naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatyme atsiradusi naujovė – mero teisė „vetuoti“ savivaldybės tarybos priimtą teisės aktą. Žodis „veto“<sup>82</sup> yra lotyniškos kilmės ir reiškia „draudžiu“.

Vietos savivaldos įstatymo 28 straipsnio 1 dalis numato, kad „*meras turi teisę ne vėliau kaip per 5 darbo dienas motyvuotai grąžinti savivaldybės tarybos priimtus teisės aktus savivaldybės tarybai pakartotinai svarstyti*“. Tokiu atveju savivaldybės meras, vadovaudamasis veto teise, tam tikra prasme gali dalyvauti savivaldybės tarybos teisės aktų priėmimo procese, ir pasitelkęs veto priversti tarybos narius ieškoti kompromisų, keisti savo poziciją. Vis dėlto nėra aišku, kokius tarybos teisės aktus meras galės vetuoti, kaip ši teisė bus įgyvendinama dėl savivaldybės tarybos teisės akto, priimto savivaldybės administracijos parengto sprendimo projekto pagrindu ir t. t.

Dar vienas aspektas, susijęs su savivaldybės mero „veto“ teise, yra tarybos posėdžio sušaukimas pasinaudojus veto teise. Vietos savivaldos įstatymo 28 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „*meras, motyvuotai grąžinęs savivaldybės tarybai jos priimtą teisės aktą pakartotinai svarstyti, šaukia savivaldybės tarybos posėdį reglamento nustatyta tvarka*“. Tačiau neaišku ir tai, per kiek laiko savivaldybės taryba pakartotinai jos priimtą teisės aktą privalo apsvarstyti, pavyzdžiui, per du mėnesius ir pan.

Naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatyme taip pat numatyta, kad savivaldybės administracijai vadovauja savivaldybės administracijos direktorius, kuris tiesiogiai ir asmeniškai atsako merui už įstatymų, įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų, Vyriausybės, savivaldybės tarybos, mero sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais<sup>83</sup>. Tačiau, vertinant šios funkcijos svarbą, savivaldybės administracijos direktoriui priskirta pareiga įgyvendinti įstatymus, Vyriausybės nutarimus, savivaldybės tarybos sprendimus, turėtų būti priskirta tik merui ir neturėtų būti perduodama kitoms

82 Gediminas Mesonis, „Prezidento veto stabdžių ir atsvarų sistemoje: efektyvumo teorinės ir praktinės prielaidos“, *Jurisprudencija* 64, 56 (2005): 84–91.

83 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, TAR, 1994-07-20, Nr. 55-1049.



institucijoms ar valstybės tarnautojams. Mero skiriamiems politinio asmeninio pasitikėjimo valstybės tarnautojams (vicemerui ar savivaldybės administracijos direktoriui) galėtų būti tik pavedama merui padėti atlikti tam tikras funkcijas, bet ne jas atlikti už merą.

### Išvados:

1. Nuo 2014 m. įstatymų leidėjo požiūris į savivaldybės mero institutą kito. Remiantis 2021 m. balandžio 19 d. Konstitucinio Teismo nutarimu, įtvirtintas naujas savivaldos modelis, numatantis, kad nuo 2023 m. balandžio 1 d. 60 savivaldybių bendruomenėms Konstitucijoje laiduotą savivaldos teisę įgyvendins ne viena institucija, o už savivaldos teisės įgyvendinimą savivaldybės bendruomenės interesais bus atsakingos dvi institucijos: savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, neturinti vienasmenio formalaus vadovo, sudaryta tik iš vienodą statusą turinčių savivaldybės tarybos narių, ir savivaldybės vykdomoji institucija – savivaldybės meras.
2. Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintas teisinis reglamentavimas, numatantis, kad tarybos posėdžių darbotvarkių projektus rengia, tarybos sprendimų projektus teikia, apie tarybos posėdį informuoja, tarybos posėdžiams pirmininkauja, tarybos posėdžių protokolus ir priimtus tarybos sprendimus pasirašo ne atstovaujamosios institucijos atstovas – tarybos narys, o savivaldybės vykdomosios valdžios atstovas – meras, kelia pagrįstų abejonių dėl atitikimo Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintam savivaldybės mero atskaitingumo savivaldybės tarybai principui.
3. Naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatymas stokoja teisinio apibrėžtumo ir aiškumo mero ir savivaldybės administracijos direktoriaus funkcijų atskyrimo prasme.
4. Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta mero veto teisė. Vadovaudamasis veto teise meras tam tikra prasme gali dalyvauti savivaldybės tarybos sprendimų priėmimo procese, ir pasitelkęs veto priversti tarybos narius ieškoti kompromisų, keisti savo poziciją. Tačiau nėra aišku, kaip ši teisė bus įgyvendinama dėl savivaldybės tarybų sprendimų, priimtų savivaldybės administracijos parengtų sprendimų projektų pagrindu ir t. t. Vietos savivaldos įstatyme taip pat nenumatyta, per kiek laiko savivaldybės taryba pakartotinai jos priimtą teisės aktą privalo apsvarstyti, pavyzdžiui, per du mėnesius ir pan.

### Pasiūlymai

1. Vietos savivaldos įstatyme numatyti, kad savivaldybės meras, kaip ir kiti Vietos savivaldos įstatyme išvardinti asmenys, gali siūlyti klausimus įtraukti į savivaldybės

tarybos posėdžių darbotvarkę, tačiau negali jos sudaryti. Darbotvarkę galėtų sudaryti savivaldybės tarybos paskirtas tarybos narys.

2. Vietos savivaldos įstatyme numatyti, per kokį laikotarpį savivaldybės taryba turi pakartotinai apsvarstyti savivaldybės mero vetuotą teisės aktą.

## MAYORAL ELECTIONS IN THE REPUBLIC OF LITHUANIA: THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION AND ITS LATEST CHANGES

**Milda Vainiūtė**

Mykolas Romeris University, Lithuania

**Laura Matjošaitytė**

Mykolas Romeris University, Lithuania

**Summary.** *The organisation of the activities of self-government institutions is the basis of every democratic system. Therefore, it is essential that the legal acts regulating these issues, and first of all the Constitution and the laws corresponding to it, do not constrain municipalities – the administrative units of the state territory – when implementing such vital principles of self-government as representative democracy, independence and freedom of activity, responsibility to the municipal community and others.*

*This article reveals how, since the adoption of the Constitution of the Republic of Lithuania in 1992 and until recently, the provisions of this essential state legal act have been changed, related to the legal status and role of one of the institutions implementing the right of self-government – the mayor – and the reasons that led to these changes. The ordinary legal regulation caused by such changes is also analysed. In addition, insights are provided as to which provisions of the currently valid legal acts, in the authors' opinion, are flawed, and how they should be adjusted for local self-government to be effective and meet the expectations of the population.*

**Keywords:** *local government; municipality; municipal council; municipal mayor; direct elections.*

---

**Milda Vainiutė**, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. Mokslinių tyrimų kryptys: žmogaus teisės, parlamento teisė, valstybės valdžios institucijų sąranga, valstybės forma.

**Laura Matjošaitytė**, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: rinkimų teisė, žmogaus teisės.

**Milda Vainiutė**, Professor at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). Research interests: human rights, parliamentary law, structure of state authorities, state form.

**Laura Matjošaitytė**, Lecturer at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University. Research interests: electoral law, human rights.