1.3. Kai kurie pilietybės instituto reglamentavimo aspektai

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės instituto partnerystės profesorė
Edita Žiobienė
El. paštas: ziobiene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-25-01-03

Santrauka. *Straipsnyje atskleidžiama konstitucinės pilietybės instituto doktrinos raida. Nagrinėjamas valstybės siekis apsaugoti ypatingą solidarumo ir lojalumo ryšį tarp valstybės ir piliečių, teisių ir pareigų abipusiškumą, kurie yra pilietybės santykių pagrindas, nepaisant to, kiek asmuo turi pilietybių. Daugybinės pilietybės atveju asmuo saistomas įsipareigojimų ne vienai valstybei, kurių interesai gali nesutapti, todėl straipsnyje analizuojami ne tik Lietuvos įstatymų leidėjo, bet ir kitų valstybių pilietybės reglamentavimo iššūkiai. Nors pilietybės institutas yra valstybės diskrecijos klausimas, Europos Sąjungos (toliau – ES) erdvė grindžiama pasitikėjimo tarp valstybių principu, todėl vienos valstybės priimti sprendimai dėl pilietybės suteikimo arba netekimo gali turėti pasekmių ne tik pačiam asmeniui, bet ir kitai ES valstybei narei. Straipsnyje nagrinėjamas ES Teisingumo Teismo sprendimas byloje Komisija prieš Maltą (2025 m. balandžio 29 d.), kuriame pažymėta, jog pilietybės suteikimas už finansines investicijas nesuderinamas su teisės principais ir pilietybės sąvoka.*

Straipsnyje taip pat analizuojamas 2025 metų pabaigoje priimtas Konstitucinio Teismo nutarimas dėl pilietybės, įgytos išimties tvarka už nuopelnus valstybei, netekimo asmenims, savo veiksmais reiškiantiems palaikymą valstybei, keliančiai grėsmę Lietuvos Respublikos ir (ar) kitų ES valstybių narių ir (ar) jų sąjungininkų saugumo interesams, kuriuo pripažinta, jog įstatymo nuostata neprieštarauja Konstitucijai, t. y. teisinės valstybės principui. Asmens reiškiamas viešas kitos valstybės, keliančios grėsmę, palaikymas vertintinas kaip galintis kenkti esminiams valstybės saugumo interesams, o ypač pamatinėms konstitucinėms vertybėms: demokratinei konstitucinei santvarkai, taikai, taip pat tarptautiniams įsipareigojimams.

Reikšminiai žodžiai: *Konstitucinė jurisprudencija, pilietybė, pilietybės netekimas, lojalumas, valstybės saugumas, žmogaus teisės.*

Įvadas

2025 m. spalio 9 d. Konstitucinis Teismas priėmė nutarimą[1], kuriuo pripažino, kad 2023 m. kovo 23 d. Pilietybės įstatymo 24 str. 10 p. ir 30 str. 1 d. 6 p. pakeitimai[2] tiek, kiek taikomi asmenims, Lietuvos Respublikos pilietybę įgijusiems išimties tvarka, savo veiksmais reiškiantiems palaikymą valstybei, keliančiai grėsmę Lietuvos Respublikos ir (ar) kitų Europos Sąjungos

1 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2025 m. spalio 9 d. nutarimas, TAR, 2025-10-09, Nr. 16984.

2 2023 m. kovo 23 d. Pilietybės įstatymo redakcija, TAR, 2023-04-06, Nr. 6681, identifikacinis kodas 2023-06681.

valstybių narių ir (ar) jų sąjungininkų saugumo interesams, neprieštarauja Konstitucijai, t. y. teisinės valstybės principui.

Šiuo nutarimu Konstitucinis Teismas išplėtojo konstitucinę pilietybės instituto doktriną, pabrėždamas tiek pilietybės kaip asmens nepertraukiamo ryšio su valstybe, grindžiamo abipusiu lojalumu, solidarumu ir pasitikėjimu, svarbą, bet taip pat ir nacionalinio valstybės saugumo kaip pamatinių konstitucinių vertybių apsaugos garanto svarbą, pažymėdamas, jog asmens veiksmai, keliantys grėsmę valstybės nacionaliniam saugumui, gali būti teisėta prielaida netekti pilietybės.

Ne mažiau svarbus 2025 m. balandžio 29 d. ES Teisingumo Teismo (toliau – ESTT, Teismas) sprendimas byloje Komisija prieš Maltą[3], kuriame ESTT pabrėžė, jog už finansines investicijas įgyta pilietybė nesuderinama su teisės principais ir pilietybės sąvoka. Nors pilietybė yra nacionalinės teisės institutas, šis ESTT sprendimas aktualus visoms ES šalims narėms, kurios narystę sieja su pasitikėjimu ir bendro gėrio siekimu, taip pat piliečiams užtikrina laisvą judėjimą ES erdvėje, laisvą darbo ir paslaugų rinką, apsigyvenimą, galimybę įgyvendinti dalį politinių teisių ne tik savo pilietybės šalyje, bet ir kitoje ES valstybėje narėje (pvz., savivaldos ar Europos Parlamento rinkimuose).

Asmens pilietybė išreiškia jo teisinę narystę valstybėje, priklausymą pilietinei Tautai, asmens teisių ir pareigų apimtį. Analizuojant pilietybės institutą, aktualios tampa priklausymo, įtraukties, bendros tapatybės, nacionalinio identiteto sąvokos. Tik pilietinė Tauta kuria valstybę, sprendžia dėl jos ateities. Tad svarbu išsaugoti nuolatinį teisinį asmens ir valstybės ryšį, grindžiamą abipusiu lojalumu, pasitikėjimu ir solidarumu. Liberalėjant požiūriui į pilietybę ir siekdami neprarasti ryšio su užsienyje gyvenančiais tautiečiais, taip pat suteikdami teisę ilgai teisėtai valstybėje gyvenantiems asmenims natūralizacijos būdu įgyti pilietybę, daugelio Vakarų demokratijos valstybių įstatymų leidėjai linkę įtvirtinti daugybinės pilietybės institutą. Lietuvoje nuosekliai laikomasi pozicijos, kad daugybinė pilietybė negali būti plačiai paplitęs reiškinys. Tačiau nenuneigtini dviejų referendumų rezultatai, nors ir nepasiekę tikslo, tačiau akivaizdžiai tiek jų iniciatyva, tiek pritariančiųjų skaičius rodo egzistuojantį pokyčio poreikį. Ilgainiui gali kilti abejonė, kaip pilietybė, grįsta formule „teisė turėti teises“, virsta sutartimi, kai natūralizacijos ar kitu būdu pilietybę įgyjantis asmuo prisiekia valstybei būti jai lojaliam, ištikimam, atsisakydamas kitos valstybės pilietybės ir abipusio ryšio su ja. Daug sudėtingesniu atveju asmuo, neatsisakydamas ankstesnės pilietybės, sukuria abipusiais įsipareigojimais grįstus ryšius su dviem valstybėmis, kurių geopolitinė orientacija, konstitucinės vertybės gali būti skirtingos.

Kita vertus, pilietybė sukuria ypatingą ryšį, pagrįstą taip pat ir saugumu, stabilumu, suprantama, pilietis tikisi, jog gyvenant teisinėje valstybėje jos valdžios institucijos užtikrins tiek valstybės nacionalinį, tiek ir visuomenės saugumą. Dėl įvairių priežasčių, pavyzdžiui, daugėjant teroristinių išpuolių, didėjant politinei įtampai, dėl karo Ukrainoje, kyla būtinybė peržiūrėti ne tik pilietybės įgijimo, bet taip pat ir netekimo pagrindus ir sąlygas. Pilietybės atėmimas tapo plačiai

3 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Didžiosios kolegijos 2025 m. balandžio 29 d. sprendimas byloje *Europos Komisija prieš Maltos Respubliką*, C-181/23, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2025:283.

paplitusia kovos su terorizmu priemone Vakarų Europoje. Demokratinės valstybės, gindamos savo konstitucinę tvarką ir saugodamos savo gyventojų ir valstybės saugumą, taiko ne tik baudžiamąsias ir administracines sankcijas, bet ir pilietybės atėmimą kaip kraštutinę priemonę, įvertindamos, kad asmens veiksmai akivaizdžiai priešiški valstybei ir visuomenei, tad asmuo nesieja savęs su ta valstybe, nelaiko savęs pilietinės Tautos nariu. Kai Vakarų demokratinės valstybės individualiais kraštutiniais atvejais sprendžia pilietybės atėmimo reglamentavimo ir priimtų sprendimų teisėtumo ir proporcingumo vertinimo klausimus, Vengrijos įstatymų leidėjas 2025 m. įtvirtino pilietybės sustabdymo modelį, kuris taip pat bus taikomas asmenims, pažeidusiems pamatines valstybės vertybes. Šio modelio reglamentavimas dėl taikymo apimties, laikotarpio ir pagrįstumo sulaukė Venecijos komisijos kritikos. Kol kas labai sudėtinga suprasti Vengrijos įstatymų leidėjo iniciatyvos įgyvendinimo ribas: kuriais atvejais būtų stabdoma pilietybė, o kuriais – atimama. Visgi visais pilietybės netekimo, taip pat net ir laikino, atvejais labai svarbūs individualus aplinkybių vertinimas ir galimybė asmeniui, kurio atžvilgiu priimtas toks sprendimas, kreiptis į nepriklausomą ir nešališką teismą. Be to, valstybės saistomos tarptautinių įsipareigojimų užtikrinti, kad asmuo neliktų be pilietybės.

Įstatymų leidėjo reglamentavimo iniciatyvos sulaukia mokslininkų dėmesio, individualūs vykdomosios valdžios sprendimai – teisminės kontrolės, o kilus abejonėms dėl įstatymo konstitucingumo – konstitucinės patikros.

Šio straipsnio tikslas – nuosekliai išanalizuoti oficialiąją konstitucinę pilietybės instituto doktriną, įskaitant naujausius pilietybės netekimo aspektus, išnagrinėti kitų ES valstybių narių pilietybės instituto reglamentavimo pokyčius, galinčius turėti poveikį Lietuvos teisinei sistemai, ESTT ir Venecijos komisijos vertinimus. Tikslui pasiekti pasitelkti dokumentų analizės, loginis ir apibendrinamasis metodai.

1.3.1. Pilietybės institutas oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje

Pilietybė – tai nuolatinis ir nepertraukiamas teisinis asmens ryšys su valstybe, grindžiamas abipusėmis teisėmis ir pareigomis, savitarpio pasitikėjimu, ištikimybe ir gynyba[4]. Iš Konstitucijos nuostatų išplaukia, kad tik Lietuvos Respublikos piliečiai, t. y. valstybinė bendruomenė – pilietinė Tauta, turi teisę kurti Lietuvos valstybę, t. y. tik piliečiai turi teisę spręsti, kokia turi būti Lietuvos valstybė, nustatyti Lietuvos valstybės konstitucinę santvarką, valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų sąrangą, asmens valstybės teisinių santykių pagrindus, šalies ūkio sistemą[5], tiesiogiai arba per demokratiškai išrinktus Tautos atstovus, dalyvauti valdant savo šalį. Pilietybė lemia asmens statusą valstybėje, jo teisių ir pareigų apimtį, kartu ir valstybės atsakomybę už savo pilietį. Be to, suteikiant pilietybę konstatuojama, kad tarp asmens ir valstybės atsirado nuolatinis teisinis ryšys, kad toks asmuo tampa valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos nariu.

4 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. balandžio 13 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 29-524.

5 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2006 m. gegužės 10 d. nutarimai.

Valstybei, kaip visos visuomenės organizacijai, negali nerūpėti, kokie asmenys tampa jos piliečiais[6], todėl įstatymų leidėjui tenka sudėtinga užduotis nustatyti aiškius pilietybės įgijimo pagrindus, sąlygas ir tvarką, aplinkybes, dėl kurių pilietybė neteikiama, taip pat ir pilietybės netekimo.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 12 str. ir oficialiąją konstitucinę doktriną Lietuvos Respublikos pilietybė įgyjama gimstant ir įstatymo leidėjo nustatytais kitais būdais. Konstitucija nubrėžia įstatymo leidėjui diskrecijos ribas reglamentuoti pilietybės įgijimo būdus taip, kad niekas negalėtų būti tuo pačiu metu Lietuvos Respublikos ir kitos valstybės piliečiu, išskyrus įstatyme nustatytus išimtinius atvejus. Visgi pačioje Konstitucijos nuostatoje numatyta, kad šis draudimas nėra absoliutus ir suteikia įstatymų leidėjui galimybę numatyti išimtis. Įstatymų leidėjas, reglamentuodamas pilietybės įgijimo, taip pat ir netekimo pagrindus, nėra visiškai laisvas, jis privalo atsižvelgti į visuminį konstitucinį reguliavimą, negali paneigti pilietybės instituto prigimties ir prasmės, jis turi paisyti konstitucinio reikalavimo, pagal kurį dvigubos pilietybės atvejai būtų ypač retos išimtys, bet ne paplitęs reiškinys[7]. Pažymėtina, kad pilietybės institutą apibrėžiantis 12 str. yra Konstitucijos I skirsnyje, kuriame įtvirtintos svarbiausios, fundamentalios vertybės, lemiančios visas kitas Konstitucijos nuostatas, todėl pačioje Konstitucijoje įtvirtinta ypatinga jų apsauga ir tik Tautai referendumu suteikta teisė jas keisti. Sprendimas dėl Konstitucijos I skirsnio straipsnių pakeitimo laikomas priimtu, jeigu referendume dalyvavo daugiau kaip pusė visų Lietuvos Respublikos piliečių, turinčių rinkimų teisę, ir už sprendimą balsavo daugiau kaip pusė visų Lietuvos Respublikos piliečių. Taip pat primintina, kad abiejų referendumų iniciatoriai tiek 2019 m.[8], tiek ir 2024 m.[9] nepasiekė tikslo, Konstitucijos nuostata liko nepakeista, o daugkartiniai įstatymų leidėjo bandymai išplėsti dvigubos pilietybės įteisinimo atvejus keičiant Pilietybės įstatymą nuostatomis, kurias Konstitucinis Teismas vis pripažindavo prieštaraujančiomis Konstitucijai, akivaizdžiai rodo nepaisymą Konstitucijos nustatytų ribų.

Apibendrinant galima teigti, kad įstatymų leidėjas, saistomas Konstitucijos, turi įstatymu nustatyti pilietybės įgijimo pagrindus, sąlygas ir tvarką tiek, kiek jam leidžia Konstitucija. Įstatyme nustatytas bendras vienos pilietybės principas, t. y. asmuo, įgydamas kitos valstybės pilietybę, netenka Lietuvos Respublikos pilietybės, arba, atvirkščiai, įgydamas Lietuvos Respublikos pilietybę, netenka kitos valstybės pilietybės, ir nustatytas labai siauras išimtinių atvejų sąrašas. Toliau gilinsimės į pilietybės suteikimo išimties tvarka pagrindą ir sąlygas.

---

6 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 124-5643.

7 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2006 m. gegužės 10 d. nutarimai.

8 VRK duomenimis, šis referendumas laikomas įvykusiu (dalyvavo 53,16 proc. rinkėjų sąrašuose įrašytų rinkėjų), tačiau referendumo klausimas nepriimtas (klausimui pritarė 72,35 proc. rinkėjų nuo dalyvavusių skaičiaus). Žiūrėta 2026 m. vasario 2 d., https://www.vrk.lt/2019-prezidento/rezultatai?srcUrl=/rinkimai/904/1/1664/rezultatai/lt/rezultataiRefSavivaldybese.html.

9 VRK patvirtintais duomenimis, šis referendumas laikomas įvykusiu (dalyvavo 59,51 proc. rinkėjų sąrašuose įrašytų rinkėjų), tačiau referendumo klausimas nepriimtas (klausimui pritarė 72,99 proc. rinkėjų nuo dalyvavusių skaičiaus). Žiūrėta 2026 m. vasario 2 d., https://www.vrk.lt/2024-prezidento/rezultatai?srcUrl=/rinkimai/1504/1/2104/rezultatai/lt/rezultataiRefSavivaldybese.html.

1.3.2. Pilietybės suteikimo išimties tvarka raida

Primintina, kad įstatymų leidėjo reglamentuotas pilietybės suteikimas išimties tvarka už ypatingus nuopelnus Lietuvos valstybei taip pat sulaukė konstitucinės patikros. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad nuopelnais Lietuvos Respublikai laikytina tik tokia asmens veikla, kuria asmuo ypač reikšmingai prisideda prie Lietuvos valstybingumo stiprinimo, Lietuvos galios ir autoriteto tarptautinėje bendruomenėje didinimo. Įstatymų leidėjas negali apriboti valstybės vadovo diskrecijos vertinti asmens, valingai siekiančio tapti piliečiu, nuopelnus ir spręsti dėl pilietybės suteikimo, nustatydamas baigtinį nuopelnų sąrašą. Iš esmės nuopelnai Lietuvos valstybei turi būti tokie ir taip pagrįsti, kad dėl jų nekiltų abejonių. Be to, Lietuvos Respublikos pilietybė negali būti įgyjama už kam nors suteiktą finansinę, materialią ar kitokią paramą, kitaip tariant, nusiperkama. Pilietybės santykių atsiradimo kontekste nuopelnai valstybei negali būti matuojami vien kuriam nors subjektui perduotais (paaukotais) pinigais ar kitokia parama[10]. Apibendrinant konstitucinę doktriną būtų galima teigti, kad asmens nuopelnai valstybei turi būti ypatingi, išskirtiniai ir jau esami (ne ateityje būsimi), be to, valstybės institucijų pareiga įvertinti nuolatinius asmens ryšius su valstybe, jo integraciją į visuomenę ir visas asmenį apibūdinančias aplinkybes[11].

Vien trijų dešimtmečių pilietybės suteikimo išimties tvarka statistika akivaizdžiai rodo, kad po išsamaus Konstitucinio Teismo pilietybės instituto ir išimtinio pilietybės suteikimo už nuopelnus valstybei išaiškinimo, taip pat ir nuopelnų valstybei turinio atskleidimo gerokai sumažėjo tokios pilietybės suteikimo atvejų. Be to, pastaraisiais metais praktiškai visi šie pavieniai atvejai žinomi viešai (žymūs, Lietuvą garsinantys menininkai, sportininkai) Lietuvos visuomenei, kuriai dėl jų nuopelnų nekyla abejonių.

1 lentelė. LR Prezidento suteiktų pilietybės išimties tvarka už nuopelnus valstybei atvejų statistika[12]

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2007	2008	2013	2018	2021	2024
Algirdas Brazauskas	47	127	157	65	53	37											
Valdas Adamkus						27	71	71	48	75	17	1	1				
Rolandas Paksas											10						
Dalia Grybauskaitė														1	1		
Gitanas Nausėda																2	1

Kiekviena valstybė, reglamentuodama pilietybės įgijimo pagrindus ir sąlygas, saistoma savos Konstitucijos ir konstitucinės doktrinos, taip pat ir tarptautinės teisės normų. Visas turėtų

10 Plačiau Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarime (*Valstybės žinios*, 2003, Nr. 124-5643).

11 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2006 m. lapkričio 13 d. nutarimai, 2013 m. kovo 13 d., 2017 m. spalio 20 d. sprendimai.

12 Pilietybės suteikimo išimties tvarka statistika, parengta Migracijos departamento Oficialiosios statistikos portalui osp.stat.gov.lt.

vienyti bendra konstitucinės teisės teorijos nuostata, kad pilietybė turėtų būti grindžiama solidarumo, lojalumo ir abipusiškumo santykiais tarp valstybės ir piliečių. Pilietybės už nuopelnus valstybei suteikiama įvairiose demokratinėse valstybėse, pavyzdžiui, Ispanijoje, Lenkijoje, Slovėnijoje, Švedijoje, Šveicarijoje ir kt., tačiau neneigtina, kad mažose Lotynų Amerikos šalyse (Antigvoje ir Bermuduose, Sent Kitse ir Nevyje, Dominikoje) susiformavusios vadinamosios investuotojų pilietybės programos, kai valstybė mainais už iš anksto nustatytą investiciją ar mokėjimą suteikia pilietybę asmeniui, neturinčiam susiformavusių ryšių su valstybe, populiarėja ir tarp Europos valstybių (Kipre[13], Maltoje[14], Portugalijoje, Bulgarijoje, Rumunijoje). Pavyzdžiui, 2025 m. JAV Prezidento pasiūlyta „auksinės kortelės“, už didelį finansinį įnašą (pagal aplinkybes gali būti 1 arba 2 mln. dolerių[15]) suteiksiančios imigracines ir laikui bėgant pilietybės įgijimo lengvatas, idėja. Tokiu atveju pilietybė suteikiama remiantis prielaida, kad investicija yra pakankamas asmens įsipareigojimo naujajai valstybei įrodymas. Vadinasi, narystė grindžiama „akcininko pilietybės“ principu[16]. Pilietybės instituto komercializavimas per investuotojų pilietybės ar talentų pritraukimo programas iš esmės paneigia ypatingą teisinį ir socialinį asmens ryšį su valstybe ir pilietine Tauta, kartu paneigia ir morale grįstų abipusių įsipareigojimų vykdymą.

Europos Komisija dėl Maltos pilietybės įstatymo pakeitimų, kurių „Maltos pilietybės įgijimo natūralizacijos būdu už išskirtinius nuopelnus tiesioginėmis investicijomis“[17] pasekmės tiesiogiai kilo visoms ES šalims, kreipėsi į ES Teisingumo Teismą. Europos Komisijos teigimu, kadangi Sąjungos pilietybės teikiamos lengvatos įsigalioja, kai suteikiamas šis statusas, nėra garantijos, kad naujai natūralizuotas Maltos pilietis nuspręs likti Maltoje ir užmegzti „nuolatinį tikrą ryšį“, o ne persikels į kitą ES valstybę narę ar gyvens trečiojoje šalyje, naudodamasis Sąjungos pilietybės teikiamomis teisėmis. Šiuo atžvilgiu Komisija teigia, kad 2020 m. investuotojų pilietybės programos įgaliotų agentų paskelbtoje reklaminėje medžiagoje kaip vienas iš Maltos pilietybės įgijimo „privalumų“ reklamuojama galimybė natūralizuotam piliečiui apsigyventi kitoje valstybėje narėje arba Šengeno asocijuotoje šalyje[18]. 2025 m. balandžio 29 d. sprendimu Teismas, primindamas, kad pilietybės suteikimo procedūros priklauso nacionalinei kompetencijai, pabrėžė, kad

13 Kipre investuotojų pilietybės programa priimta 2013 m. gegužę, esant sunkiai ekonomikos krizei, dėl kurios šaliai teko kreiptis tarptautinės pagalbos. Programa buvo skirta, viena vertus, labai reikalingam kapitalui pritraukti (siūlė pilietybę mainais už ne mažiau kaip 5 mln. eurų investiciją šalyje) ir, kita vertus, kompensuoti užsienio investuotojams, kurie dėl vyriausybės priemonių krizei įveikti prarado savo investicijas (ne mažiau kaip 3 mln. eurų). Be finansinių įnašų, kelti tik du reikalavimai: neturėti teistumo ir būti bent kartą apsilankius Kipre. Šios pilietybės įstatymo nuostatos galiojimas sustabdytas 2020 m.

14 2025 m. Pilietybės įstatymas pakeistas.

15 Svarstoma taip pat „platininės“ programos versija, kainuosianti 5 mln. dolerių. Plačiau: „I-140G, Immigrant Petition for the Gold Card Program“, https://www.uscis.gov/i-140g.

16 Jelena Dzankic, „Investment-based citizenship and residence programmes in the EU“, *EUI Working Paper RSCAS* 2015/08 (2015).

17 The Maltese Citizenship Act in July 2020; the Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020, adopted in November 2020, in accordance with Article 10(9) of the Maltese Citizenship Act, as amended by the 2020 Citizenship Act

18 Europos Komisijos pozicija byloje *Europos Komisija prieš Maltos Respubliką* (ESTT 2025 m. balandžio 29 d. sprendimas, C-181/23, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2025:283).

valstybės narės privalo veikti laikydamosi ES teisės aktų ir principų. Be to, Europos pilietybė taip pat garantuoja piliečiams laisvą judėjimą bendroje laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje, kuri grindžiama abipusio pasitikėjimo tarp valstybių principu. Todėl, vadovaudamasi lojalaus bendradarbiavimo principu, kiekviena valstybė narė privalo susilaikyti nuo sprendimų, keliančių pavojų bendriems ES tikslams. Taigi pilietybės suteikimas per komercinį sandorį nesuderinamas su šiais principais ir pilietybės sąvoka, kaip apibrėžta ES sutartyse. Todėl Teismas nusprendė, kad Maltos investicijų pilietybės programa, grindžiama Pilietybės įstatymo nuostatomis, reglamentuojančiomis valstybės narės, plačiąja prasme – ir Europos Sąjungos, pilietybės suteikimo būdą už nustatytas investicijas pažeidžia ES principus[19]. Po šio Teismo sprendimo Maltos įstatymų leidėjas, keisdamas Pilietybės įstatymo nuostatas, pilietybės suteikimą išimties tvarka paliko tik už nuopelnus Maltos Respublikai ir žmonijai[20].

Taigi tiek pagal konstitucinę, tiek ir Europos Sąjungos teisę valstybė, svarstydama asmens prašymą suteikti pilietybę, atsakinga ne tik už jo valios, integracijos ir pasirengimo tapti piliečiu vertinimą, bet kartu valstybei negali nerūpėti, kokie asmenys tampa jos piliečiais, pilietinės Tautos nariais, įgyja visas politines teises valstybėje ir ES piliečio teises ir teisines garantijas.

Normos, reglamentuojančios pilietybės įgijimo ir netekimo pagrindus, iš esmės siejasi su valstybės konstitucinėmis vertybėmis ir jų apsauga. Tiesa, kai kurie autoriai pabrėžia, kad vertybių siejimas su pilietybe taikomas išimtinai tik natūralizacijos ar kitu būdu įgijusiems pilietybę, nes gimimu įgyta pilietybė niekada nereikalauja parodyti savo įsipareigojimo konstitucinėms vertybėms kaip sąlygos pilietybei išlaikyti, taip pat ji neatimama, kai piliečiai padaro nusikaltimus[21]. Šis argumentas gana svarus, suprantama, net ir gimimu pilietybę įgijęs asmuo gali būti nelojalus savo valstybei, gali veikti prieš savo valstybės interesus, paprastai už tokius veiksmus būtų taikoma baudžiamoji ar administracinė atsakomybė. Kita vertus, pilietybės atėmimas neturėtų būti vertinamas kaip bausmė, nes asmuo, sąmoningai veikiantis prieš valstybę, visuomenę, konstitucines vertybes, pats realiai atsisako ir paneigia tiek savo ryšį su valstybe, tiek ir lojalumo įsipareigojimą.

1.3.3. Nauji oficialiosios konstitucinės doktrinos pilietybės netekimo aspektai

Pastaraisiais metais Lietuvoje, kaip ir daugelyje Vakarų Europos valstybių, dėl kintančios geopolitinės situacijos, Rusijos karinės invazijos į Ukrainą, įstatymų leidėjas peržiūri teisinį reguliavimą, įskaitant ir pilietybės įgijimo ir netekimo klausimus, o vykdomoji valdžia atitinkamai priima individualius sprendimus, kurie tampa teisminės kontrolės objektu. Suprantama, įstatymo pakeitimai sulaukia ir konstitucinės patikros.

---

19 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (didžiosios kolegijos) 2025 m. balandžio 29 d. sprendimas byloje *Europos Komisija prieš Maltos Respubliką*, C-181/23, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2025:283.

20 Act No. XXI of 2025, (the „Amendment Act"), article 10(9) of the Maltese Citizenship Act.

21 Rainer Bauböck, „Whose bad guys are terrorists?", in *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?*, Macklin, A., and Bauböck, R. (eds) (San Domenico di Fiesole: European University Institute, 2015).

2023 m. Seimui praplėtus pilietybės netekimo pagrindus tiek išimties tvarka, tiek nesąžiningai įgijusiems pilietybę asmenims, dėl vykdomosios valdžios priimtų sprendimų kilo teisminių ginčų. Dėl išimties tvarka už nuopelnus valstybei įgytos pilietybės netekimo pagrindo konstitucingumo Regionų administracinis teismas, nagrinėjantis individualią bylą, kreipėsi į Konstitucinį Teismą.

Konstitucinis Teismas 2025 m. spalio 9 d. nutarimu pripažino, kad 2023 m. kovo 23 d. Pilietybės įstatymo 24 str. 10 p. ir 30 str. 1 d. 6 p. pakeitimai[22] tiek, kiek taikomi asmenims, Lietuvos Respublikos pilietybę įgijusiems išimties tvarka, savo veiksmais reiškiantiems palaikymą valstybei, keliančiai grėsmę Lietuvos Respublikos ir (ar) kitų Europos Sąjungos valstybių narių ir (ar) jų sąjungininkų saugumo interesams, neprieštarauja Konstitucijai, t. y. teisinės valstybės principui.

Šioje konstitucinėje byloje pareiškėjas Regionų administracinis teismas teigė, kad valstybė, nustatydama pilietybės netekimo pagrindus, susijusius su priešišku valstybei elgesiu, saistoma teisės principų, ir kėlė abejonę dėl teisinio reguliavimo aiškumo, nes įstatyme nenustatyta nei nacionalinio saugumo interesų sąvoka, nei viešojo palaikymo samprata, tai iš esmės sukuria teisinio nesaugumo ir neapibrėžtumo situaciją. Į šiuos argumentus Konstitucinis Teismas nedviprasmiškai atsakė, kad valstybės saugumas yra būtina sąlyga pamatinėms konstitucinėms vertybėms apsaugoti, taip pat glaudžiai siejasi su Konstitucijoje įtvirtinta valstybės geopolitine orientacija, t. y. pasirinkta europine ir transatlantine integracija ir tarptautinių įsipareigojimų vykdymu, tad įstatymų leidėjas saistomas Konstitucijos nustatyti ne tik pilietybės įgijimo pagrindus ir būdus, bet taip pat ir netekimo pagrindus. Kitaip tariant, jei įstatymų leidėjas, įgyvendindamas savo diskreciją, nustato galimybę gauti pilietybę už nuopelnus valstybei išimties tvarka, teisiniame reguliavime turi aiškiai nustatyti su valstybės saugumu susijusius pilietybės netekimo pagrindus, t. y. įstatymo leidėjas teisiniu reguliavimu sudaro prielaidas realiai ir veiksmingai ginti valstybę kaip bendrą gėrį.

Be to, Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad vienas iš esminių Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo elementų yra teisinis tikrumas ir aiškumas: teisinis reguliavimas turi būti aiškus, darnus, suprantamas, neprieštaringas, o teisės normos formuluojamos tiksliai be dviprasmybių, kad teisinių santykių subjektai savo elgesį orientuotų pagal teisės reikalavimus. Kita vertus, teisinis reguliavimas negali būti aiškinamas tik lingvistiniu metodu, vertėtų sistemiškai aiškinti Pilietybės įstatymo, Nacionalinio saugumo strategijos ir kitų teisės aktų nuostatas, jų paskirtį ir tikslą, reguliuojamų santykių pobūdį ir apimtis. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Pilietybės įstatyme aiškiai ir pakankamai apibrėžta pilietybės netekimo dėl viešo valstybės, keliančios grėsmę Lietuvos Respublikos ir (ar) kitų Europos Sąjungos valstybių narių ir (ar) jų sąjungininkų saugumo interesams, palaikymo, procedūra, sprendimą priimti įgaliotos valstybės institucijos. Kartu pažymėtina, kad EŽTT, vertindamas valstybių diskreciją priimant sprendimus dėl pilietybės netekimo, ne kartą pabrėžė, kad įstatymui, reglamentuojančiam žmogaus teisių ribojimo

22 2023 m. kovo 23 d. Pilietybės įstatymo redakcija, TAR, 2023-04-06, Nr. 6681, identifikacinis kodas 2023-06681.

pagrindus, turi būti keliami kokybės ir prieinamumo suinteresuotam asmeniui reikalavimai, kad asmeniui būtų nuspėjami teisiniai jo elgesio padariniai. Įstatyme turi būti pakankamai aiškiai nurodyta kompetentingoms institucijoms suteiktos diskrecijos apimtis ir jos įgyvendinimo būdas pagal teisėtą nagrinėjamos priemonės tikslą – suteikti asmeniui tinkamą apsaugą nuo savavališko kišimosi[23].

Pareiškėjas Regionų administracinis teismas kėlė abejonę dėl pilietybės netekimo tuo atveju, kai asmuo viešai reiškia palaikymą valstybei, keliančiai grėsmę Lietuvos Respublikos ir (ar) kitų Europos Sąjungos valstybių narių ir (ar) jų sąjungininkų saugumo interesams, tačiau tas palaikymas nekelia grėsmės valstybės saugumo interesams, be to, ar ginčijama priemone, t. y. pilietybės netekimu, galima pasiekti teisėtą tikslą – užtikrinti nacionalinį saugumą. Taigi vienas esminių pareiškėjo keliamų klausimų, ar įstatymo leidėjo pasirinkta priemonė yra tinkama, būtina ir proporcinga siekiamam tikslui, taip pat ar žala asmens teisėms nebūtų didesnė nei indėlis į siekiamą tikslą. Pasak Konstitucinio Teismo, vienas iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų yra proporcingumo principas, pagal kurį esant teisėtam ir visuotinai reikšmingam tikslui žmogaus teisės gali būti ribojamos įstatymo nustatytais pagrindais, o taikomos priemonės turi būti proporcingos siekiamam tikslui, be to, kuo labiau individualizuotos. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad ginčytas teisinis reguliavimas neabejotinai skirtas Konstitucijoje įtvirtintų vertybių apsaugai, o įstatymų leidėjas siekė teisėto, konstituciškai pagrįsto tikslo – užtikrinti esminius valstybės nacionalinio saugumo interesus. Pilietybės santykiai visada yra teisiniai, jų buvimas konstatuojamas teisine forma, o pasikeitimas atitinkamai įforminamas valstybės institucijos sprendimu. O konkrečiu atveju asmens veiksmų, kenkiančių esminiams valstybės nacionalinio saugumo interesams, individualizuotą vertinimą atlieka vykdomosios valdžios institucijos, kurių sprendimas gali būti teisminės kontrolės objektu. Akivaizdu, kad kiekvienu individualiu atveju teismas, vertindamas vykdomosios valdžios sprendimą, kartu įvertintų ir asmens veiksmų pavojingumą, grėsmės nacionalinio saugumo interesams pobūdį, apimtį ir dydį. Pareiškėjo Regionų administracinio teismo abejonė, ar pilietybės netekimas dėl asmens viešo valstybės, keliančios grėsmę Lietuvos Respublikos ir jos sąjungininkų saugumo interesams, palaikymo yra pakankama priemonė nacionaliniam saugumui užtikrinti, turėtų būti išsklaidyta individualioje byloje, nes konkretūs asmens veiksmai, laikytini viešu palaikymu, gali būti vertinami labai nevienareikšmiai pagal įvairias priežastis ir pasekmes.

Pareiškėjas taip pat kėlė abejonę dėl subjekto, galinčio priimti sprendimą dėl pilietybės netekimo. Įstatymo leidėjui Pilietybės įstatymo 30 str. 1 d. 6 p. įtvirtintus teisinį reguliavimą, kad Respublikos Prezidentas priima sprendimus dėl išimties tvarka suteiktos Lietuvos Respublikos pilietybės netekimo šio įstatymo 24 str. 10 p. nustatytu pagrindu. Pareiškėjas pateikė tris argumentus:

1) iš Konstitucijos 84 str. 21 p. kylanti išskirtinė Respublikos Prezidento teisė teikti

23 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2020 m. gruodžio 22 d. sprendimas byloje *Usmanovas prieš Rusiją,* pareiškimo Nr. 43936/18.

Lietuvos Respublikos pilietybę neapima jo teisės priimti sprendimus dėl jos netekimo;

2) Respublikos Prezidento – Lietuvos valstybės vadovo – statusui nebūdinga tai, kad jis priimtų sprendimus dėl žmogaus teisių ir laisvių ribojimo;
3) įstatymo taikymas pavedamas politiniam subjektui, dėl to atsiranda normos taikymo politiniais tikslais grėsmė.

Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad Konstitucijoje įtvirtintas Respublikos Prezidento įgaliojimų sąrašas nėra baigtinis, tad Prezidentas daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų. Vadinasi, įstatymų leidėjas gali įtvirtinti ir Konstitucijoje *expressis verbis* nenurodytus įgaliojimus, jeigu jie nedisonuoja su konstituciniais Prezidento įgaliojimais[24]. Konstitucijos nuostatose aiškiai reglamentuota, kad tik Respublikos Prezidentas, laikydamasis Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytų reikalavimų, gali suteikti pilietybę, jokiam kitam subjektui ši teisė nesuteikta. Kaip jau anksčiau minėta, Prezidentas, teikdamas išimties tvarka pilietybę už nuopelnus valstybei, privalo įsitikinti ne tik išskirtiniais ir ypatingais nuopelnais, bet ir įvertinti nuolatinius asmens ryšius su valstybe, jo integraciją į visuomenę ir visas asmenį apibūdinančias aplinkybes, taip pat vadovautis tautos ir Lietuvos valstybės interesais. Konstitucinio Teismo vertinimu, įstatymų leidėjas gali suteikti Respublikos Prezidentui įgaliojimus spręsti dėl išimties tvarka asmeniui suteiktos pilietybės netekimo ir įvertinti, ar asmuo savo veiksmais kelia grėsmę ar kenkia valstybės saugumo interesams. Šiuos įgaliojimus Prezidentas įgyvendina kartu su Ministru Pirmininku arba atitinkamu ministru, kuris kontrasignuoja priimamą sprendimą ir už jį atsako. Prezidento dekreto (tiek individualaus, tiek norminio) atitiktį Konstitucijai ir įstatymams vertina Konstitucinis Teismas.

Šis Konstitucinio Teismo nutarimas yra ypač svarbus keliais aspektais: pirma, aiškiai ir nedviprasmiškai konstatuota, kad asmens, įgijusio Lietuvos pilietybę išimties tvarka už nuopelnus, pilietybė yra nuolatinis ir nepertraukiamas ryšys su valstybe, grindžiamas solidarumo, lojalumo ir abipusiškumo santykiais tarp valstybės ir piliečio ne tik pilietybės įgijimo metu, bet ir visą gyvenimą, o priešiškas elgesys valstybės atžvilgiu, ypač pažeidžiant valstybės nacionalinio saugumo interesus, gali būti teisinis pagrindas netekti pilietybės. Kiekvieno piliečio pareiga prisidėti prie kolektyvinio gėrio arba bent jau nekliudyti jo siekti. Asmens veiksmai, darantys žalą gyvybiniams valstybės interesams, gali būti vertinami kaip iš pilietybės kylančios lojalumo valstybei pareigos pažeidimas. Asmens reiškiamas viešas kitos valstybės, keliančios grėsmę, palaikymas vertintinas kaip galintis kenkti esminiams valstybės nacionalinio saugumo interesams, o ypač demokratinei konstitucinei santvarkai, taikai, taip pat ir euroatlantinės bendrijos gyvybingumui ir vieningumui. Antra, Konstitucijoje įtvirtinta valstybės kaip bendro visuomenės gėrio, pamatinių konstitucinių vertybių apsauga ir pagarba joms, aiškios valstybės geopolitinės orientacijos, t. y. pasirinktos europinės ir transatlantinės integracijos, ir prisiimtų tarptautinių įsipareigojimų vykdymo užtikrinimas yra visos pilietinės Tautos siekis. Trečia, vykdomosios valdžios institucijų pareiga atlikti individualizuotą asmens veiksmų teisėtumo, pavojingumo vertinimą, spręsti, ar konkretūs asmens

24 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. kovo 4 d. ir 2010 m. gegužės 13 d. nutarimai.

veiksmai kelia grėsmę nacionaliniam saugumui ir valstybės bei ES narių saugumo interesams.

Atkreiptinas dėmesys, kad Regionų administracinis teismas, spręsdamas bylą dėl individualaus Prezidento dekreto, kuriuo nuspręsta, jog Rusijos Federacijos pilietė netenka išimties tvarka suteiktos Lietuvos Respublikos pilietybės, pirmą kartą, 2025 m. pradžioje, kreipėsi į Konstitucinį Teismą dėl Pilietybės įstatymo nuostatų konstitucingumo, o antrą kartą, 2025 m. pabaigoje, toje pačioje byloje nutarta kreiptis dėl Prezidento dekreto konstitucingumo. Vadinasi, ateinančiais metais Konstitucinis Teismas turės galimybę dar praplėsti konstitucinę doktriną pilietybės netekimo klausimu. Kaip jau minėta, Prezidento dekreto konstitucingumą vertinti gali tik Konstitucinis Teismas.

1.3.4. Pilietybės netekimo teisinio reguliavimo pokyčiai užsienio šalyse

Pastaruosius du dešimtmečius Vakarų demokratinėse šalyse griežtinami ne tik reikalavimai pilietybės įgijimui, bet ir pilietybės netekimo pagrindai, suteikiant vykdomajai valdžiai įgaliojimus vertinti piliečio veiksmus prieš valstybę ar visuomenę ir priimti sprendimą dėl pilietybės netekimo (atėmimo), dažnai sprendžiant pilietybės netekimo teisėtumo, proporcingumo klausimus. Tai ypač aktualu tose Europos Sąjungos valstybėse, kuriose leidžiama daugybinė pilietybė, bet kartu dėl laisvo asmenų judėjimo ES asmens teisinio statuso, jo teisių ir teisinių garantijų klausimas aktualus visoms ES valstybėms. Daugėjant teroristinių išpuolių, nukreiptų prieš valstybės valdžios institucijas, visuomenės ar valstybės saugumą, politikai ieško teisinių būdų pilietybės įstatymams griežtinti, šie bandymai nelieka nepastebėti mokslo pasaulyje.

2025 m. Švedijos Vyriausybės tyrimas rekomendavo konstitucinę reformą, pagal kurią būtų įteisintas pilietybės atėmimas asmenims, keliantiems grėsmę nacionaliniam saugumui[25]. Vokietijos koalicinių partijų iniciatyva svarstytas pilietybės atėmimo „terorizmo rėmėjams, antisemitams ir ekstremistams“ pagrindas[26]. Ekspertų teigimu, apie 80 procentų pasaulio valstybių teisės aktuose nustatė bent vieną iš šių keturių pilietybės netekimo pagrindų: 1) tarnybą užsienio šalies kariuomenėje; 2) kitą tarnybą (ne karinę) užsienio valstybėje; 3) nelojalumą (neištikimybę) ar valstybės saugumą; 4) kitus nusižengimus[27].

2 lentelėje[28] matyti procentinė kiekvieno žemyno valstybių, teisės aktuose nustačiusių pilietybės netekimo (atėmimo) pagrindą (-us), išraiška.

---

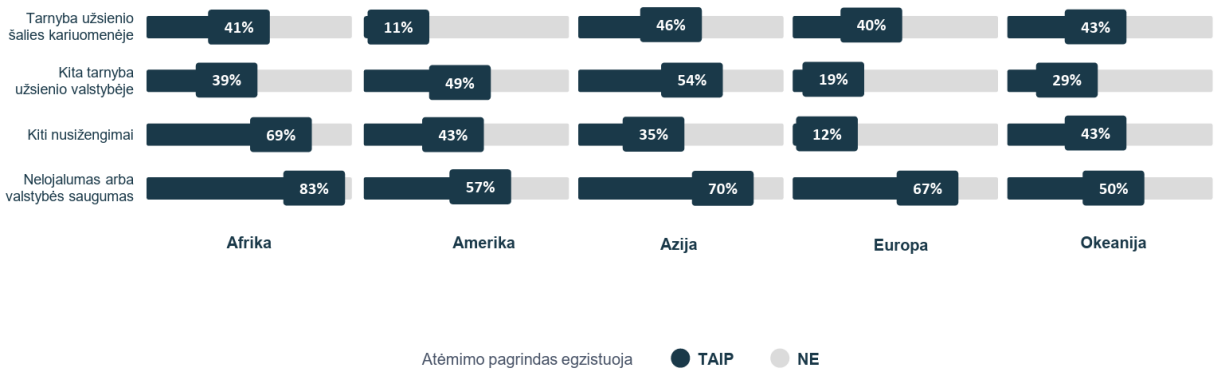
25 2023 års fri- och rättighetskommitté, *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (Stockholm: Regeringskansliet, 2025). www.regeringen.se/contentassets/5bac301322db4e3b992b2d8d649a48b5/nagra-fragor-om-grundlaggande-fri--och-rattigheter-sou-20252.pdf.

26 Maarten Vink, Jelena Džankić, Thomas Huddleston, Ashley Mantha-Hollands, Luuk van der Baaren, *The Global State of Citizenship 2025 – Gender equality, migrant inclusion and security of status* (Global Citizenship Observatory, 2025).

27 *Ibid*.

28 *Ibid.*

2 lentelė. Pilietybės netekimo (atėmimo) pagrindų nustatymas pagal žemynus (%)



Daugumos valstybių teisės aktuose aiškiai nustatyti draudimai, taikomos išimtys ir procedūros. Pavyzdžiui, Latvijos nacionalinio saugumo įstatymas numato, kad Latvijos piliečiams draudžiama tarnauti užsienio valstybių ar kitų tarptautinės teisės subjektų ginkluotosiose ar vidaus saugumo pajėgose, karinėse organizacijose, žvalgybos ar saugumo tarnybose, policijoje (milicijoje) ar teisingumo institucijose, taip pat jų teritorijose įsteigtose institucijose, su tam tikromis išimtimis, o 2022 m. nustatyta, kad išimtis taikoma ir karinei tarnybai Ukrainoje.

Politinė įtampa, karas kaimynystėje verčia peržiūrėti lengvabūdžius, populistinius sprendimus. Vengrijoje 2011 m. įvykus konstitucinei reformai, siekiant „nacionalinio suvienijimo už sienų“ tikslo išplėsta galimybė tapti piliečiais vengrų diasporai kaimyninėse šalyse, buvo sušvelninti pilietybės įgijimo reikalavimai (pavyzdžiui, pašalintas gyvenamosios vietos reikalavimas), priimtas Pilietybės liudijimo įstatymas, galiausiai pakeista rinkimų sistema, suteikianti užsienio šalyse gyvenantiems piliečiams balsuoti tik daugiamandatėje (beje, 2024 m. pradėtos diskusijos dėl dar vienos rinkimų sistemos reformos, analizuojant galimybę pritaikyti Prancūzijos rinkimų sistemos modelį). Pilietybės įstatymas numato, kad asmenys, kurių protėviai turėjo Vengrijos pilietybę, gali kreiptis dėl Vengrijos pilietybės, jei moka vengrų kalbą, net jei negyvena Vengrijoje. Nuo 2011 m. Vengrijos pilietybę įgijo daugiau nei 1,1 mln. vengrų tautybės asmenų, daugiausia Rumunijos, Ukrainos, Serbijos piliečių[29].

2025 m. Vengrijos parlamentas priėmė vadinamąją penkioliktąją konstitucinę pataisą, kuria įtvirtino galimybę nustatytam laikotarpiui suspenduoti Vengrijos pilietybę piliečiams, turintiems dvigubą pilietybę[30]. 9/B skirsnio 1 dalyje numatyta, kad pilietybė gali būti sustabdyta, jeigu: a) asmens elgesys kelia grėsmę viešajai tvarkai, visuomenės ar nacionaliniam Vengrijos

29 Zsolt Körtvélyesi, “Nation, Nationality, and National Identity: Uses, Misuses, and the Hungarian Case of External Ethnic Citizenship,” *International Journal for the Semiotics of Law – Revue internationale de Sémiotique juridique* 33 (2020): 771–798. Szabolcs Pogonyi, *The State of Citizenship in Hungary*, Country Report RSC/GLOBALCIT-CR 2025/04 (Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, GLOBALCIT, 2025).

30 G str. 3 d.: „Niekam negali būti atimta Vengrijos pilietybė, įgyta gimimo metu arba teisėtu būdu. Vengrijos piliečio, kuris taip pat turi kitos valstybės pilietybę, pilietybė gali būti sustabdyta tam tikram laikotarpiui pagal pagrindinio įstatymo nuostatas. Sustabdymo laikotarpiu asmuo, kuriam taikomas sustabdymas, netenka pilietybės. Kolektyvinis sustabdymas draudžiamas.“

saugumui; b) pilietybės sustabdymas yra proporcinga priemonė, atsižvelgiant į grėsmės sunkumą ir atitinkamo asmens teisinę ir socialinę padėtį.

9/B skirsnio 2 d. numatyta, kad 1 dalies a punkte nurodyta grėsmė gali būti nustatyta visų pirma tais atvejais, kai atitinkamas asmuo: a) tarnauja trečiosios valstybės ginkluotosiose pajėgose arba viešojoje tarnyboje; b) užsienio valstybės ar organizacijos vardu, jos naudai ar interesais vykdo veiklą, kuri pažeidžia Vengrijos suverenumą, konstitucinę tvarką ar nacionalinį saugumą; c) palaiko ryšius su organizacija, kuri pagal tarptautinę teisę laikoma teroristine organizacija, arba yra jos narys; d) yra galutinai ir privalomai nuteistas už tam tikrus konkrečius nusikaltimus ir, atsižvelgiant į nuosprendį ir nusikaltimo pobūdį, grėsmė viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar nacionaliniam saugumui išlieka.

Ironiška, kad naujai įvesta pilietybės sustabdymo koncepcija galėtų būti taikoma būtent asmenims, gyvenantiems kaimyninėse Vengrijos šalyse, nepriklausančiose ES, pavyzdžiui, Serbijoje ir Ukrainoje, kuriems anksčiau dėl „Fidesz“ sutelkto dėmesio į užsienyje gyvenančių vengrų mobilizavimą taikyta Vengrijos pilietybės politika ir kurie dėl kilusio karo vykdo konstitucinę pareigą ginti savo gimtąją šalį ir kartu patenka į lojalumo konfliktą. Suprantama, valstybė teisėtai siekia apsaugoti ypatingą solidarumo ir lojalumo ryšį tarp savęs ir savo piliečių bei teisių ir pareigų abipusiškumą, kurie yra pilietybės santykių pagrindas, tačiau asmuo, turintis dvigubą pilietybę, saistomas įsipareigojimų dviem valstybėms, kurių interesai nebūtinai sutampa.

Šis Vengrijos įstatymų leidėjo įtvirtintas pilietybės sustabdymo institutas sulaukė Europos Komisijos demokratijai per teisę (Venecijos komisija) kritikos, kuri labai nedviprasmiškai pabrėžė, kad nustatyti pilietybės sustabdymo pagrindai suteikia pernelyg didelę galimybę savavališkai naudotis įgaliojimais, kad pilietybės netekimo ar šiuo atveju laikino netekimo institutas turėtų būti taikomas tik išimtiniais atvejais ir atitikti nustatytus tarptautinius standartus[31], kai „elgesys rimtai kenkia valstybės gyvybiniams interesams“[32]. Šios Venecijos komisijos pastabos vertingos visų valstybių narių įstatymų leidėjams ir konstitucinės justicijos institucijoms, įskaitant ir Lietuvos. Tačiau Vengrijos įstatymų leidėjo pasirinktas pilietybės sustabdymo institutas neturėtų būti laikomas tinkamu pavyzdžiu, nes kelia abejonių dėl jo taikymo apimties, laikotarpio, be to, palieka labai plačią diskreciją vykdomosios valdžios institucijoms vertinti: stabdyti ar atimti pilietybę. Taip pat galima įžvelgti ir politinį tokio sprendimo šališkumą, jeigu sprendimas dėl pilietybės sustabdymo būtų priimtas prieš rinkimus ar svarbų referendumą, siekiant atimti galimybę dalyvauti rinkimuose arba, priešingai, panaikinamas pilietybės sustabdymas, nes palaikomas politinis sprendimas. Toks reglamentavimas sudaro sąlygas piktnaudžiavimui.

Kaip jau minėta, kiekviena valstybė nustato pilietybės suteikimo ir netekimo pagrindus, kas ir kokiomis sąlygomis gali priklausyti jos pilietinei Tautai, kokiomis abipusėmis teisėmis ir

31 Venice Commission, CDL-AD(2016)006. France – Opinion on the draft constitutional law on „protection of the nation“, para. 47.

32 Venice Commission, CDL-AD(2025)043. Opinion on „the compatibility with international human rights standards of the fifteenth amendment to the fundamental law of Hungary“.

pareigomis saistomas pilietis su valstybe. Pateikti kitų valstybių pilietybės netekimo ar laikino netekimo pavyzdžiai gali būti vertingi ir Lietuvos kontekste.

Išvados

1. 2025 m. nutarimu Konstitucinis Teismas patvirtino, kad pilietybė yra nuolatinis ir nepertraukiamas ryšys su valstybe, grindžiamas solidarumo, lojalumo ir savitarpio pasitikėjimo santykiais tarp valstybės ir piliečio ne tik pilietybės įgijimo metu, bet ir visą gyvenimą. Nors pilietybės suteikimo pagrindų ir tvarkos reglamentavimas priklauso nacionalinei kompetencijai, ESTT pabrėžė, kad valstybės narės privalo veikti laikydamosi ES teisės aktų ir principų, nes Europos Sąjungos erdvė pagrįsta abipusio pasitikėjimo ir bendradarbiavimo principais. Kiekviena valstybė atsakinga už veiksmingą, visavertį asmens, pretenduojančio tapti piliečiu, ir jo ryšio su valstybe vertinimą. Vienos valstybės narės priimti sprendimai suteikti pilietybę gali turėti pasekmių kitoms valstybėms narėms. Tad pilietybės instituto komercializavimas, kai pilietybė suteikiama už investicijas valstybei, paneigia pilietybės prasmę ir morale grįstus abipusius valstybės ir piliečio įsipareigojimus.
2. Nauja oficiali konstitucinė doktrina pabrėžia, kad valstybės saugumas yra būtina sąlyga pamatinėms konstitucinėms vertybėms apsaugoti, taip pat glaudžiai siejasi su Konstitucijoje įtvirtinta valstybės geopolitine orientacija, t. y. pasirinkta europine ir transatlantine integracija ir tarptautinių įsipareigojimų vykdymu. Pilietybė sukuria ypatingą ryšį, pagrįstą taip pat ir saugumu, stabilumu, teisinės valstybės valdžios institucijų pareiga užtikrinti tiek valstybės nacionalinį saugumą, tiek ir visuomenės saugumą. Tad asmens veiksmai, darantys žalą valstybės saugumo interesams, gali būti vertinami kaip iš pilietybės kylančios lojalumo valstybei pareigos pažeidimas. Asmuo, veikiantis prieš valstybės ar visuomenės interesus, nelaiko savęs visuomenės nariu, atsiriboja nuo valstybės ir jos ginamų vertybių. Tad asmuo veikiantis prieš valstybės interesus, taip pat viešai palaikantis kitą valstybę, keliančią grėsmę nacionaliniam saugumui, gali netekti pilietybės.

Some Aspects of Regulation of Citizenship

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Partnership professor Edita Žiobienė
E-mail: ziobiene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-25-01-03

Summary. *This article reveals the development of the constitutional doctrine of citizenship in 2025. It examines the state's desire to protect the special bond of solidarity and loyalty between the state and its citizens, as well as the reciprocity of rights and obligations, which form the basis of citizenship relations, regardless of how many citizenships a person has. In case of multiple citizenship, a person is bound by obligations to more than one state, whose interests may not coincide, therefore the article analyses not only the challenges faced by the Lithuanian legislature, but also those faced by other states in regulating citizenship. Although the institute of citizenship is a matter of state discretion, the EU area is based on the principle of trust between states, so decisions taken by one state on the granting or loss of citizenship may have consequences not only for the person concerned but also for another EU member state. Therefore, this article examines the judgment of the EU Court of Justice in the case Commission v. Malta (29 April 2025), which states that the granting of citizenship for financial investments is incompatible with the principles of law and the concept of citizenship.*

The article also analyses the 2025 ruling of the Constitutional Court of Lithuania on the loss of citizenship acquired by way of exception for services to the state by persons whose actions express support for the state posing a threat to the security interests of the Republic of Lithuania and/or other European Union Member States and/or their allies, which recognized that the provision of the law does not contradict the Constitution, i.e., the principle of the rule of law. A person's public expression of support for another state that poses a threat should be considered as potentially harmful to the fundamental security interests of the state, and in particular to the fundamental constitutional values: the democratic constitutional order, peace, and international obligations.

Keywords: *Constitutional jurisprudence, citizenship, deprivation of citizenship, loyalty, state security, human rights.*

LIETUVOS TEISĖ

2025

Esminiai pokyčiai

Mykolo Romerio universitetas

Redaktoriai:
Prof. dr. Lyra Jakulevičienė, Prof. dr. Vytautas Sinkevičius

Vykdančioji redaktorė
Dr. Kristina Kenstavičienė

Redakcinės kolegijos nariai:
Prof. dr. Virginijus Bitė
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Privatinės teisės institutas)
Prof. dr. Saulius Katuoka
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas)
Prof. dr. Jolanta Zajančkauskienė
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Baudžiamosios teisės ir proceso institutas)
Doc. dr. Juozas Valčiukas
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas)

Recenzentai:
Prof. dr. Skirgailė Žalimienė (Vilniaus universitetas)
Juta Večerskytė-Brosel (Mykolo Romerio universitetas)

ISSN 2669-137X (spausdintas)
ISSN 2669-1388 (internete)
DOI: 10.13165/LT-25-01

© Autorių kolektyvas, 2025
© Mykolo Romerio universitetas, 2025