Rasa Svetikaitė

Katedra Prawa Publicznego
Uniwersytet Wileński

NADANIE OBYWATELSTWA W TRYBIE WYJĄTKOWYM: MOŻLIWOŚCI PRAWNE I PRÓBY OBEJŚCIA KONSTYTUCJI

Regulowanie kwestii obywatelstwa leży w gestii każdego państwa, co znajduje również uznanie w prawie międzynarodowym. Obywatelstwo jest instytucją prawa krajowego państwa. Dlatego uważa się, że każde państwo może samodzielnie określić, kto jest jego obywatelem, ustalić zasady nabycia i utraty obywatelstwa.

Tryb nabycia obywatelstwa i jego utraty na Litwie reguluje Ustawa o obywatelstwie Republiki Litewskiej (dalej: Ustawa o obywatelstwie). Wynika to z przepisów art. 12 Konstytucji Republiki Litewskiej (dalej: Konstytucja), która została przyjęta w referendum ogólnokrajowym. Jednak w żaden sposób nie oznacza to, że ustawodawca posiada nieograniczoną swobodę ustalania podstaw nabycia i utraty obywatelstwa Republiki Litewskiej. W tym aspekcie ustawodawca powinien uwzględnić *inter alia*, w pierwszej kolejności podstawowy przepis art. 12 ust. 2 Konstytucji, który głosi, że „[o] prócz przypadków przewidzianych w przepisach prawa nikt nie może być jednocześnie obywatelem Republiki Litewskiej i innego państwa”¹. Owa zasada konstytucyjna nakazująca przestrzeganie konstytucyjnego wymogu, że obywatel Republiki Litewskiej jednocześnie może być obywatelem innego państwa tylko w szczególnych przypadkach przewidzianych w ustawie, znacznie ogranicza możliwości ustawodawcy w zakresie ustawowego zwiększania liczby przypadków podwójnego obywatelstwa. Jednocześnie zasada ta pozwala wysunąć wniosek, że zmiana podejścia do kwestii podwójnego obywatelstwa może nastąpić tylko i wyłącznie przez zmianę Konstytucji.

¹ „Valstybės žinios” 1992, Nr. 33-1014.

Niejednokrotnie znalazło to wyraz w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej² (dalej: Sąd Konstytucyjny).

Jednocześnie koniecznie należy podkreślić jeszcze jeden ważny aspekt: wcześniej wspomniany art. 12 jest umieszczony w I rozdziale Konstytucji pt. „Państwo Litewskie”, przepisy którego, zgodnie z art. 148 ust. 2 Konstytucji, mogą być zmienione jedynie na drodze referendum ogólnokrajowego. Żaden inny podmiot nie może przywłaszczyć sobie władzy należącej do Narodu. Dlatego „[...] wszelkie propozycje wprowadzenia poprawek do ustawy zgłaszane w Sejmie, które uczyniłyby z podwójnego obywatelstwa powszechne zjawisko, są w świetle Konstytucji niedopuszczalne”³.

Z kolei, w Sejmie z wnioskiem o zmianie lub uzupełnieniu Konstytucji ma prawo wystąpić grupa nie mniejsza niż 1/4 ustawowej liczby posłów, lub przynajmniej 300 tys. wyborców (art. 147 ust. 1 Konstytucji). Fakt zawarcia w samej Konstytucji dość skomplikowanej procedury zmiany jej podstawowych założeń jest niezawodnym gwarantem stabilności i bezpieczeństwa zarówno Konstytucji, jak i państwa. Jednak należy przyznać, że to nie tylko nie zniechęca, lecz wręcz przeciwnie – zachęca polityków (i nie tylko polityków) do podejmowania prób odmiennej interpretacji Konstytucji lub zmiany zwykłego przepisu prawnego z pominięciem zapisanych w Konstytucji imperatywów. Regulacja prawna dotycząca obywatelstwa jest oczywistym tego przykładem.

Sąd Konstytucyjny jeszcze w orzeczeniu z dn. 13 kwietnia 1994 r. określił obywatelstwo jako stałą więź polityczno-prawną osoby z konkretnym państwem, opartą na wzajemnych prawach i obowiązkach oraz wynikającym z nich wzajemnym zaufaniu, lojalności i obronie⁴. Jak twierdzi profesor Vytautas Sinkevičius, „od początku odzyskania niepodległości przez państwo litewskie w 1918 roku w rozwiązaniach prawnych dotyczących obywatelstwa wychodzono z założenia, że obywatel Litwy jednocześnie nie może być obywatelem innego państwa, że posiadanie podwójnego obywatelstwa jest możliwe tylko w przypadkach przewidzianych ustawowo, że przypadki podwójnego obywatelstwa nie mogą być zjawiskiem szeroko rozpowszechn-

² Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. Nutarimą, „Valstybės žinios” 2003, Nr. 124-5643; Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 13 d. Nutarimą, „Valstybės žinios” 2006, Nr. 123-4650; Konstitucinio Teismo 2013 m. kovo 13 d. Sprendimą, „Valstybės žinios” 2013, Nr. 28-1333.

³ V. Sinkevičius, *Dviguba pilietybė: pasiūlymo papildyti Konstitucijos 32 straipsnį analizė*, „Jurisprudencija” 2008, 3 (105); V. Sinkevičius, *Dviguba pilietybė: ar Seimas vėl bandys apeiti Konstituciją?*, <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/v-sinkevicius-dviguba-pilietybe-ar-seimas-vel-bandys-apeiti-konstitucija.d?id=63315012/>.

⁴ „Valstybės žinios” 1994, Nr. 29-524.

nionym”⁵. To samo można odnieść nie tylko do prawa, lecz także do norm, przepisów i zasad instytucji obywatelstwa, gdy Prezydent Republiki realizuje uprawnienia przyznane mu w tym zakresie.

Przyjęta w prawie krajowym zasada zakazu posiadania podwójnego obywatelstwa nie jest absolutna. Pozwala ona na ustalenie w przepisach prawa „szczególnych przypadków”, gdy obywatel Republiki Litewskiej może posiadać obywatelstwo innego państwa. Jednym z takich przypadków jest sytuacja, gdy obywatelstwo Republiki Litewskiej jest nadawane w trybie wyjątkowym, to znaczy bez przestrzegania ogólnych wymogów i warunków nadania obywatelstwa (naturalizacji) określonych w Ustawie o obywatelstwie. Ten tryb nabycia obywatelstwa Republiki Litewskiej nie jest wyraźnie określony w Konstytucji. Prawo do nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym przysługuje wyłącznie Prezydentowi. Granice konstytucyjne tego prawa określa już wspomniany powyżej art. 12 ust. 2 Konstytucji, zaś podstawę dla jego realizacji oraz tryb ustala Ustawa o obywatelstwie.

Już po odbudowaniu niepodległości przez państwo litewskie w dn. 11 marca 1990 r., w Ustawie o obywatelstwie⁶ przyjętej 5 grudnia 1991 r. przez Radę Najwyższą Republiki Litewskiej został zatwierdzony przepis ograniczający możliwości posiadania podwójnego obywatelstwa i jednocześnie zakładający, że obywatele obcych państw mający szczególne zasługi dla państwa litewskiego mogą otrzymać obywatelstwo Republiki Litewskiej bez spełnienia ogólnych warunków nadania obywatelstwa określonych w ustawie (art. 16). Oznacza to, że osoba, której obywatelstwo mogło być nadane ze względu na szczególne zasługi dla Republiki Litewskiej, jednocześnie mogła być obywatelem innego państwa.

Po wejściu w życie 2 listopada 1992 r. Konstytucji Republiki Litewskiej, przyjętej w wyniku referendum ogólnonarodowego przeprowadzonego w dniu 25 października 1992 r., redakcja Ustawy o obywatelstwie z dn. 5 grudnia 1991 r. została zmieniona i uzupełniona: „Ustawa o zmianie i uzupełnieniu Ustawy o obywatelstwie Republiki Litewskiej”⁷ z dn. 16 lipca 1993 r. zmieniła brzmienie wspomnianego art. 16 Ustawy o obywatelstwie (redakcja z dn. 5 grudnia 1991 r.) „Nadanie obywatelstwa osobom zasłużonym dla państwa litewskiego” (zmieniono także nazwę tego artykułu). W art. 16 Ustawy o obywatelstwie „Nadanie obywatelstwa w trybie wyjątkowym” (redakcja z dn. 16 lipca 1993 r.) ustalono: „Prezydent Republiki w oparciu o niniejszą ustawę może w trybie wyjątkowym nadać obywatelstwo Republiki Litew-

⁵ V. Sinkevičius, *Dviguba pilietybė: pasiūlymo papildyti Konstitucijos 32 straipsnį analizė*, „Jurisprudencija” 2008, 3 (105), s. 24.

⁶ „Valstybės žinios” 1991, Nr. 36-977.

⁷ „Valstybės žinios” 1993, Nr. 32-733.

skiej zasłużonym dla Litwy obywatelom obcych państw – bez zastosowania wobec nich ogólnych wymogów uzyskania obywatelstwa określonych w art. 12 niniejszej ustawy”. Zatem sformułowanie art. 16 Ustawy o obywatelstwie (redakcja z dn. 5 grudnia 1991 r.) „mający szczególne zasługi dla państwa litewskiego” zostało zastąpione sformułowaniem „zasłużony dla Litwy”. Konstatowano, że „[...] celem tych zmian *inter alia* było uniknięcie szczegółowego ustawowego wymienienia zasług obywatela obcego kraju, za które można by w trybie wyjątkowym nadać obywatelstwo litewskie, pozostawiając w gestii Prezydenta Republiki ustalenie w każdym konkretnym przypadku, czy osoba (obywatel obcego państwa) jest zasłużona dla Litwy w takim zakresie, że można jej nadać obywatelstwo Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym, jednocześnie bez naruszenia zasady, że obywatelowi obcego państwa obywatelstwo może być nadane tylko w wyjątkowych przypadkach, to znaczy wyłącznie za wyjątkowe zasługi dla Litwy”⁸.

Rok 2003 był znaczący, jeśli chodzi o stosowanie zasad nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym. Rok ten przyniósł główne zmiany w interpretacji i stosowaniu tej instytucji. W dn. 17 września 2002 r. została przyjęta nowa wersja Ustawy o obywatelstwie, która weszła w życie 1 stycznia 2003 roku⁹. Art. 16 ust. 1 tej ustawy „Nadanie obywatelstwa w trybie wyjątkowym” głosi: „Prezydent Republiki, w oparciu o niniejszą ustawę, może w trybie wyjątkowym nadać obywatelstwo Republiki Litewskiej zasłużonym dla Republiki Litewskiej obywatelom obcych państw lub osobom nieposiadającym obywatelstwa żadnego kraju, bez spełnienia ogólnych warunków nadania obywatelstwa, opisanych w art. 12 niniejszej ustawy”, ponadto przewidziano, że: 1) Prezydent Republiki ma prawo nadać obywatelstwo Republiki Litewskiej w *trybie wyjątkowym*, tj. bez zastosowania wobec tej osoby ogólnych wymogów dotyczących nadania obywatelstwa (naturalizacji) określonych w art. 12 Ustawy o obywatelstwie; 2) Obywatelstwo Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym może być nadane *obywatelowi obcego państwa lub osobie nieposiadającej żadnego obywatelstwa*; 3) Obywatelstwo Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym może być nadane wyłącznie obywatelowi obcego państwa lub osobie nieposiadającej żadnego obywatelstwa, która *ma zasługi dla Republiki Litewskiej*; 4) *Prezydent Republiki ma prawo do podejmowania decyzji o nadaniu lub odmowie nadania obywatelstwa* obywatelowi obcego państwa lub osobie nieposiadającej obywatelstwa; *Prezydent Republiki Litewskiej nie jest zobowiązany* do nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej obywatelowi obcego państwa lub osobie nieposiadającej obywatelstwa, nawet jeśli ona ma zasługi dla Republiki Litewskiej; 5) Prezydent Republiki podczas

⁸ Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 13 d. Nutarimas, „Valstybės žinios” 2006, Nr. 123-4650.

⁹ „Valstybės žinios” 2002, Nr. 95-4087.

nadawania obywatelstwa obywatelowi obcego państwa lub osobie nieposiadającej obywatelstwa, która ma zasługi dla Republiki Litewskiej, powinien *przestrzegać Ustawy o obywatelstwie*".

Na realizację tego założenia Ustawy o obywatelstwie jeszcze w tym samym roku zwrócił uwagę Sąd Konstytucyjny. Sąd Konstytucyjny zakwestionował dekret Nr 40 z dn. 11 kwietnia 2003 roku, wydany przez Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandasą Paksasą „W sprawie nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym”, na mocy którego nadano obywatelstwo Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym Jurijowi Borisowowi. Po rozpatrzeniu sprawy Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu z dn. 30 grudnia 2003 r. uznał ten dekret Prezydenta Republiki za sprzeczny z Konstytucją oraz z art. 16 ust. 1 Ustawy o obywatelstwie¹⁰.

Sąd Konstytucyjny w swoim orzeczeniu dotyczącym interpretacji art. 12 Konstytucji głoszącego, że osoba może być jednocześnie obywatelem Republiki Litewskiej i innego państwa tylko w wyjątkowych przypadkach określonych w ustawie, wyjaśnił treść tego artykułu i podkreślił, iż ona „[...] oznacza, że takie przypadki określone w ustawie mogą występować wyjątkowo rzadko (poszczególne przypadki), że przypadki podwójnego obywatelstwa muszą być bardzo rzadkie – wyjątkowe, że w oparciu o Konstytucję nie można ustalić takiej regulacji prawnej, zgodnie z którą przypadki podwójnego obywatelstwa byłyby zjawiskiem nie wyjątkowo rzadkim, a dość rozpowszechnionym”¹¹. Zatem w oparciu o Konstytucję ściśle ograniczone są nie tylko możliwości zwiększenia podstaw do nadania podwójnego obywatelstwa przez ustawodawcę, ale również wynikające z Konstytucji uprawnienia Prezydenta Republiki odnośnie do podejmowania decyzji o nadaniu obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym.

Biorąc pod uwagę to, że obywatelstwo wyraża szczególny związek pomiędzy osobą a państwem, tj. stałą więź prawną pomiędzy osobą a państwem, bycie członkiem Narodu i państwa, przyjęto, że zasadniczym warunkiem nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym dla obywatela obcego kraju lub osoby nieposiadającej żadnego obywatelstwa jest posiadanie zasług dla Litwy. Wyjaśniając pojęcie „zasługi dla państwa litewskiego”, Sąd Konstytucyjny podkreślił, że: 1) przepisy prawa lub inne akty prawne nie mogą ustalić jakiejś ostatecznej listy zasług dla państwa litewskiego, za które obywatelowi obcego państwa lub osobie nieposiadającej żadnego obywatelstwa może być nadane obywatelstwo Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym; 2) zasługi dla państwa litewskiego powinien mieć obywatel obcego państwa lub osoba nieposiadająca żadnego obywatelstwa;

¹⁰ „Valstybės žinios” 2003, Nr. 124-5643.

¹¹ Tamże.

3) obywatel obcego państwa lub osoba nieposiadająca obywatelstwa żadnego kraju powinna mieć zasługi nie dla jakiegokolwiek podmiotu, lecz dla samego państwa litewskiego; 4) zasługi dla państwa litewskiego powinny być takie, by nie budziły żadnych wątpliwości; 5) o tym, czy obywatel obcego państwa lub osoba nieposiadająca obywatelstwa żadnego kraju ma zasługi dla państwa litewskiego, decyduje wyłącznie Prezydent Republiki; 6) uwzględniając to, że obywatelstwo Republiki Litewskiej oznacza udział prawny danej osoby w państwie litewskim i oznacza jej prawną przynależność do społeczeństwa danego państwa – Narodu obywatelskiego, Prezydent Republiki podczas podejmowania decyzji o nadaniu obywatelstwa Republiki Litewskiej powinien uwzględniać interesy Narodu i państwa litewskiego.

Aczkolwiek uznając, że w aktach prawnych nie może być ustalona ostateczna lista zasług dla państwa litewskiego, Sąd Konstytucyjny wydał orzeczenie dotyczące nie tylko konkretnej sprawy z zakresu prawa konstytucyjnego, lecz również całej praktyki nadawania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym, w którym szczególnie podkreślił, że „[w] świetle Ustawy o obywatelstwie nie należy oceniać zasług obywatela obcego państwa lub osoby nieposiadającej obywatelstwa żadnego kraju wyłącznie pod względem tego, jaką kwotę lub jakiego rodzaju wsparcia materialnego lub innego udzieliła ona jakiemuś obywatelowi Republiki Litewskiej lub grupie obywateli, urzędnikowi państwowemu, przedsiębiorstwu, urzędowi lub organizacji, a nawet samemu państwu litewskiemu. Ani z Konstytucji, ani z Ustawy o obywatelstwie, ani z innych ustaw nie wynika, że obywatelstwo Republiki Litewskiej może być nabyte w zamian za udzielone wsparcie finansowe, materialne lub inne, co oznacza, że nie może ono być kupione. W kontekście pojawienia się stosunków obywatelskich zasługi dla państwa nie mogą być mierzone jedynie w ekwiwalencie pieniężnym albo w postaci innego wsparcia przekazanego na rzecz kogoś z podmiotów. W świetle Ustawy o obywatelstwie za zasługi dla Republiki Litewskiej uważana jest wyłącznie taka działalność osoby, którą osoba ta w dużym stopniu przyczynia się do wzmocnienia państwowości Litwy, zwiększenia wpływów i autorytetu Litwy na arenie międzynarodowej, gdy jest oczywiste, że osoba ta jest faktycznie zintegrowana ze społeczeństwem Litwy”¹². A więc Sąd Konstytucyjny wyróżnił dwa podstawowe warunki nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym: 1) „zasługi dla państwa litewskiego” i 2) „integracja ze społeczeństwem Litwy”. Wyróżniając kryterium „integracji ze społeczeństwem Litwy”, Sąd Konstytucyjny określił wyraźny podział między nadaniem obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym

¹² Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. Nutarimas, „Valstybės žinios” 2003, Nr. 124-5643.

a przyznaniem odznaczenia Republiki Litewskiej, podkreślając, że „obywatelom obcych państw lub osobom nieposiadającym obywatelstwa żadnego kraju zasłużonym dla Republiki Litewskiej, lecz nieposiadającym stałych więzi z Państwem Litewskim i niezintegrowanym ze społeczeństwem litewskim, mogą być przyznane odznaczenia państwa litewskiego (ordery, medale, inne odznaczenia), jeśli obywatel obcego państwa lub osoba nieposiadająca obywatelstwa żadnego kraju zasłużona dla państwa litewskiego nie posiada stałych więzi z państwem litewskim, nie jest zintegrowana ze społeczeństwem Litwy, wówczas między taką osobą a państwem litewskim nie może zaistnieć wyjątkowa – stała więź prawna, której wyrazem jest obywatelstwo”.

Co prawda, takie radykalne stanowisko Sądu Konstytucyjnego doczekało się licznej krytyki. Na przykład takie zdanie, że „[...] w orzeczeniu z dn. 30 grudnia 2003 r. wobec osób otrzymujących obywatelstwo Litwy w trybie wyjątkowym nie należało stosować wymagania dotyczącego zintegrowania ze społeczeństwem Litwy. [...] nadanie obywatelstwa w trybie wyjątkowym za zasługi wobec państwa istnieje właśnie po to, by można było je nadać osobie zasłużonej dla Litwy bez stosowania wymogów ogólnych, łącznie ze zintegrowaniem się (z innej zaś strony, prawdziwe, a nie rzekome zasługi dla państwa same w sobie mogą być uznawane za wystarczająco silną więź z państwem). Warunek zintegrowania się komplikuje nadanie obywatelstwa osobom, które mają prawdziwe zasługi dla państwa i potrzebują ochrony państwa litewskiego, lecz nie są Litwinami. Większość państw nie ma tak ścisłych wymogów dotyczących nadania obywatelstwa w trybie wyjątkowym”¹³.

Warto zaznaczyć, że orzeczenie Sądu Konstytucyjnego dotyczy szerszego zakresu. W rozpatrywanej sprawie zostało wyjaśnione, że w praktyce interpretacja i stosowanie przepisów Ustawy o obywatelstwie dotyczących nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym jest wadliwa i zniekształca instytucję obywatelstwa Republiki Litewskiej utrwaloną w Konstytucji, ponieważ „[...] czasami za zasłużone dla Republiki Litewskiej uznawano osoby niepełnoletnie, które w ogóle nie mogły mieć zasług dla Republiki Litewskiej, czasami za zasłużone dla Republiki Litewskiej uznawano osoby, które inwestowały pieniądze w przedsiębiorstwa znajdujące się na Litwie będące ich własnością, albo wspierały finansowo lub w inny sposób odrębne organizacje, itp.”, „[...] obywatelstwo w trybie wyjątkowym czasami było nadawane również takim obywatelom obcych państw, którzy niegdyś już posiadali obywatelstwo Republiki Litewskiej, ale utracili je w wyniku nabycia obywatelstwa innego państwa”. Innymi słowy, „[...] nadanie obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym (bez zastosowania ogólnego

¹³ D. Žalimas, *Dvigubos pilietybės siekių klystkėliai*, <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/dzalimas-dvigubos-pilietybes-siekiu-klystkėliai.d?id=18565147#ixzz3HqeNCI00/>.

nych warunków naturalizacji) często było rozumiane nie jako stwierdzenie stałych istniejących już więzi między osobą pragnącą nabyć obywatelstwo Republiki Litewskiej a państwem litewskim i przekształcenie takiej więzi w stałą więź prawną osoby z państwem litewskim, lecz jako sposób stworzenia obywatelowi obcego państwa lub osobie nieposiadającej obywatelstwa żadnego kraju podstawy prawnej do uzyskania paszportu obywatela Republiki Litewskiej w celu ułatwienia danej osobie przybycia na Litwę i pobytu na Litwie, a także załatwiania spraw dotyczących nieruchomości i biznesu oraz innych, bezwizowego podróżowania do większości państw Europy i innych krajów”.

Dane statystyczne potwierdzają fakt, że przed tym wyjaśnieniem prawa nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym wydanym przez Sąd Konstytucyjny, przywódcy państwa używali bardzo aktywnie: np. Prezydent Republiki Litewskiej Algirdas Brazauskas obywatelstwo Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym nadał 486 osobom (1993 r. – 47, 1994 r. – 127, 1995 r. – 157, 1996 r. – 65, 1997 r. – 53, 1998 r. – 37), Prezydent Republiki Litewskiej Valdas Adamkus – 309 osobom (1998 r. – 27, 1999 r. – 71, 2000 r. – 71, 2001 r. – 48, 2002 r. – 75, 2003 r. – 17), Prezydent Republiki Litewskiej Rolandas Paksas podczas swojej kadencji w roku 2003 obywatelstwo Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym nadał 10 osobom.

Wkrótce po wydaniu tego orzeczenia przez Sąd Konstytucyjny zostały przyjęte zmiany do Ustawy o obywatelstwie Republiki Litewskiej i przygotowano projekt nowelizacji art. 13, 15, 16, 20, 26, 27 i 28 danej ustawy, który w oparciu o wyjaśnienia Sądu Konstytucyjnego sprecyzował, że „za zasługi dla Republiki Litewskiej uważa się działalność obywatela obcego państwa lub osoby nieposiadającej żadnego obywatelstwa, przy pomocy której osoba w znaczny sposób przyczynia się do wzmocnienia państwowości Litwy, wzmocnienia wpływów i autorytetu Republiki Litewskiej na arenie międzynarodowej”. Zdaniem ustawodawcy, dowodem tego mają być załączone „do wniosku o nadanie obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym”: opinie polityków, obywateli zasłużonych dla państwa litewskiego, w których powinna być wskazana działalność osoby mająca znaczenie dla Republiki Litewskiej, dokumenty potwierdzające otrzymanie nagród, lista publikacji, dokumenty potwierdzające integrację osoby ze społeczeństwem Litwy oraz dokumenty potwierdzające tożsamość (paszport obcego państwa lub kopia dokumentu równoważnego)”. Te przepisy Ustawy o obywatelstwie weszły w życie 1 stycznia 2005 r.¹⁴ Aczkolwiek orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dn. 30 grudnia 2003 r. i następnie konsekwencje *impeachmentu* ówczesnego Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandasa Paksasa istotnie

¹⁴ „Valstybės žinios” 2004, Nr. 180-6659.

wpłynęły na zmiany dotyczące praktyki nadawania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym – w latach 2005 i 2006 obywatelstwo Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym nie było nadane ani jednej osobie.

Zaistniała sytuacja zachęcała do przeglądu regulacji prawnych. Motywacją było to, że istniejące regulacje prawne rzekomo bezpodstawnie ograniczają uprawnienia głowy państwa w zakresie nadawania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym. Jedną z pierwszych prób była inicjatywa ówczesnego Prezydenta Valdas Adamkusa uzupełnienia art. 16 ust. 1 Ustawy o obywatelstwie przewidująca, że Prezydent Republiki może nadać obywatelstwo w trybie wyjątkowym, jeżeli jest to istotne dla interesu publicznego lub za promowanie Litwy przez jej reprezentowanie. Konieczność tej poprawki motywowano tym, że „przez wprowadzenie takiej regulacji prawnej zostaną stworzone możliwości do nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym, uwzględniające inne ważne okoliczności nieprzewidziane w ustawie, ponieważ zgodnie z obowiązującymi założeniami ustawy, nadanie obywatelstwa w trybie wyjątkowym osobom zintegrowanym ze społeczeństwem Litwy wyłącznie za ich zasługi dla państwa litewskiego nie jest zgodne z realiami i aspiracjami dnia dzisiejszego. W przypadku uchwalenia takiej ustawy obywatele obcych państw albo osoby nieposiadające obywatelstwa żadnego państwa będą mieli większą motywację do poświęcenia swojego czasu, pracy, talentu i sił na budowę autorytetu Litwy”. I chociaż Departament Prawny Sejmu Republiki Litewskiej w swoim wniosku z 18 lipca 2006 r. Nr XP – 1566 zakwestionował zgodność tego projektu z Konstytucją, w dn. 17 lipca 2006 r. ustawa została w trybie nadzwyczajnym uchwalona już następnego dnia – 18 lipca 2006 r. i weszła w życie po jej opublikowaniu w dn. 25 lipca 2006 r.¹⁵

Co prawda, ta poprawka pojawiła się nieprzypadkowo – otóż właśnie 17 lipca 2006 r. Komisja ds. obywatelstwa nie zalecała ówczesnemu Prezydentowi Valdasowi Adamkusowi nadania w trybie wyjątkowym obywatelstwa Republiki Litewskiej obywatelce USA koszykarce K.E. Douglas, która złożyła wniosek o nadanie obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym w nadziei na wystąpienie w reprezentacji Litwy w koszykówce na Mistrzostwach Świata oraz walcząc o prawo do udziału w Igrzyskach Olimpijskich w Pekinie. Nie zważając na fakt, że poprawki do Ustawy o obywatelstwie zostały przyjęte, Komisja ds. obywatelstwa, która w dn. 10 sierpnia tegoż roku obradowała po raz drugi w danej sprawie, tym razem zalecała Prezydentowi Republiki zaaprobowanie wniosku koszykarki, jednak obywatelstwo Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym nie zostało jej nada-

¹⁵ „Valstybės žinios” 2006, Nr. 81-3186.

ne, ponieważ głowa państwa zwątpił, że pozytywna decyzja byłaby zgodna z konstytucją.

Jak się okazało później, wątpliwości te były uzasadnione, ponieważ jeszcze w tymże roku Sąd Konstytucyjny rozpatrywał kwestię zgodności poprawki do Ustawy o obywatelstwie z Konstytucją i w orzeczeniu z 13 listopada 2006 r.¹⁶ uznał przepis art. 16 ust. 1 Ustawy o obywatelstwie „Obywatelstwo Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym, bez stosowania wymogów ogólnych dotyczących nadania obywatelstwa, określonych w art. 12 niniejszej ustawy, także może być nadane, jeśli dotyczy to interesu publicznego lub promowania Litwy przez jej reprezentowanie” za niezgodny z art. 12 ust. 2 Konstytucji. Niedostatki tego przepisu Sąd Konstytucyjny uzasadnił tym, że stwarza on przesłanki do nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej niezależnie od tego, czy osoba już ma czy nie ma wyjątkowych zasług dla państwa litewskiego, czy posiada więzi z państwem litewskim, czy już jest czy nie jest zintegrowana ze społeczeństwem Litwy. A więc Sąd Konstytucyjny wyjaśnił, że kryteria dotyczące „zasług dla państwa litewskiego” i „zintegrowania ze społeczeństwem Litwy” nie mogą być ignorowane podczas podejmowania decyzji o nadaniu obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym, więc obywatelstwo Republiki Litewskiej nie może być nadane za przyszłe zasługi. Wyjątkowość powodu nadania obywatelstwa obywatelowi obcego państwa lub osobie nieposiadającej obywatelstwa żadnego państwa odzwierciedla to, że „[...] sformułowanie »w wypadkach wyjątkowych« powinno być wyjaśniane z uwzględnieniem tego, że w języku litewskim słowo »wyjątkowy« oznacza »ekskluzywny«, »specjalny«, »nadzwyczajny«” (A. Lyberis, *Sinonimų žodynas. 2 patais. Leidimas, Lietuvių kalbos instituto leidykla*, Vilnius 2002, s. 165; S. Keinys (vyr. red.), *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*, Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, Vilnius 2000, s. 235)¹⁷. A więc sformułowanie „przypadek wyjątkowy” używane w Ustawie o obywatelstwie *expressis verbis* prowadzi do wniosku, że zasługi obywatela obcego państwa dla Litwy muszą być odpowiednio wyjątkowe, specjalne i nadzwyczajne.

Dyskusje o nadaniu obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym ożyły w roku 2009, gdy taki wniosek Prezydentowi Republiki Litewskiej Valdasowi Adamkusowi złożyła obywatelka USA łyżwiarka K.L. Copley. Tym razem zwrócono się z prośbą o nadanie obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym z powodu możliwości otrzymania prawa do reprezentowania Litwy w parze z łyżwiarzem litewskim D. Stagniūnasem na Igrzyskach Olimpijskich w Vancouver w roku 2010. Po tym, gdy Komisja ds. obywatelstwa podjęła negatywną decyzję i doradziła Prezydentowi Re-

¹⁶ „Valstybės žinios” 2006, Nr. 123-4650.

¹⁷ Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 13 d. Nutarimas, „Valstybės žinios” 2006, Nr. 123-4650.

publiki nie nadawać łyżwiarce obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym, 6 listopada 2009 r. została wydana negatywna decyzja konstatająca, że łyżwiarka nie spełnia jednego z kryteriów określonych w Ustawie o obywatelstwie – nie jest zintegrowana ze społeczeństwem Litwy.

W trakcie nieustających dyskusji na temat nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym obywatelom obcych państw, 4 listopada 2010 r. została uchwalona nowa wersja Ustawy o obywatelstwie Nr XI-1077, przygotowana przez grupę roboczą utworzoną jeszcze przez Prezydenta Valdasą Adamkusa. Celem nowej wersji było wprowadzenie w życie założeń orzeczenia Sądu Konstytucyjnego z dn. 13 listopada 2006 r. Jednak podczas czytania projektu ustawy w Sejmie poparcia doczekały się tylko niekonstytucyjne propozycje: przepis art. 21 ust. 1 nowej wersji Ustawy o obywatelstwie, który przewidywał, że „zgodnie z niniejszą ustawą Prezydent Republiki może w trybie wyjątkowym nadać obywatelstwo Republiki Litewskiej obywatelom obcych państw lub osobom nieposiadającym obywatelstwa żadnego kraju mającym wyjątkowe zasługi dla państwa litewskiego i zintegrowanym ze społeczeństwem Litwy, nie stosując wobec tych osób ogólnych wymogów nadania obywatelstwa, określonych w art. 19 niniejszej ustawy” został uzupełniony z inicjatywy grupy posłów przez dodanie zapisu: „Obywatelstwo Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym może być także nadane, gdy dotyczy to promowania Litwy w dziedzinie nauki, gospodarki, kultury, sztuki i sportu przez reprezentowanie Republiki Litewskiej obecnie lub w przyszłości”. Grupa ta motywowała to tym, że „gdy ustawa zostanie przyjęta, obywatele obcych państw lub osoby nieposiadające obywatelstwa żadnego kraju będą miały większą motywację do poświęcenia swojego talentu, pracy, czasu lub sił na budowę autorytetu Litwy”.

Zgodność tej propozycji z Konstytucją ocenił Departament Prawny Sejmu, który w swoim wniosku Nr XIP – 353 (3) z 16 czerwca 2010 r. dostrzegł możliwą sprzeczność, wskazując, że „przepis, w którym proponowane jest ustalenie dziedzin zasług obywateli obcych państw (nauki, gospodarki, kultury, sztuki, sportu i innych), stwarza warunki do stosowania prawa w przypadkach nieposiadających wystarczającego uzasadnienia. Na przykład, działalność osób w dziedzinie sportu, kultury, sztuki może być (i często jest) prowadzona w oparciu o umowy finansowe”. Pomimo wyrażonych obaw, ustawa ta została uchwalona przez Sejm i ponownie wprowadziła w zasadzie podobną regulację prawną, która już została uznana przez Sąd Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją, jednak nie weszła ona w życie. Prezydent Republiki Litewskiej Dalia Grybauskaitė na mocy dekretu Nr 1K-529 z 18 listopada 2010 r. skierowała tę ustawę do ponownego rozpatrzenia przez Sejm¹⁸, pod-

¹⁸ „Valstybės žinios” 2010, Nr. 137-7013.

kreślając, że „osoba składająca wniosek o uzyskanie obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym powinna posiadać takie zasługi dla państwa litewskiego, które nie powinny budzić żadnych wątpliwości i powinny być potwierdzone”, ponieważ „obywatelstwo Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym nie może być nadane w oparciu o oczekiwania, że po otrzymaniu obywatelstwa Republiki Litewskiej taka osoba w przyszłości może będzie mieć zasługi dla państwa; obywatelstwo Republiki Litewskiej nie może być nadane w oparciu o przewidywania na przyszłość”.

Sejm po powtórny raz rozpatrzeniu zwróconej ustawy zgodził się z weto i w dniu 2 grudnia 2010 r. uchwalił nową wersję Ustawy o obywatelstwie, która weszła w życie 1 kwietnia 2011 r.¹⁹ Art. 20 tej ustawy „Nadanie obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym” określa warunki nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej na tej podstawie: „w oparciu o niniejszą ustawę Prezydent Republiki może w trybie wyjątkowym nadać obywatelstwo Republiki Litewskiej obywatelom obcych państw lub osobom nieposiadającym obywatelstwa za wyjątkowe zasługi dla państwa litewskiego, zintegrowanym ze społeczeństwem Litwy, bez stosowania wobec tych osób ogólnych wymogów nadania obywatelstwa określonych w art. 18 niniejszej ustawy. Zgodnie z tą ustawą, za zasługi wyjątkowe dla państwa litewskiego uważa się działalność obywatela obcego państwa lub osoby nieposiadającej obywatelstwa żadnego kraju, dzięki której w sposób szczególny przyczynia się ona do wzmocnienia państwowości Litwy, zwiększenia wpływu i autorytetu Litwy na arenie międzynarodowej.

Zgodnie z tą ustawą uważa się, że osoba jest zintegrowana ze społeczeństwem Litwy, jeśli na stałe zamieszkuje w Republice Litewskiej i potrafi porozumieć się w języku litewskim, natomiast jeśli na stałe nie zamieszkuje w Republice Litewskiej, potrafi porozumieć się w języku litewskim i są inne oczywiste dowody na to, że osoba ta jest zintegrowana ze społeczeństwem Litwy. W taki sposób w ustawie po raz pierwszy szczegółowo i dokładnie zdefiniowane zostało pojęcie „zasługi dla państwa litewskiego” i „zintegrowanie ze społeczeństwem Litwy”. Co prawda, jak określił Sąd Konstytucyjny, „[...] nawet w tych przypadkach, gdy obywatel obcego państwa ma zasługi dla Republiki Litewskiej, posiada stałe więzi z państwem litewskim i jest zintegrowany ze społeczeństwem Litwy, podczas podejmowania decyzji o nadaniu mu obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym, powinny być uwzględnione wszystkie okoliczności świadczące o tej osobie oraz należy się kierować interesem Narodu i państwa litewskiego”²⁰. Innymi słowy, istnienie tych dwóch kryteriów jest tylko przesłanką do rozważania

¹⁹ „Valstybės žinios” 2010, Nr. 144-7361.

²⁰ Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 13 d. Nutarimas, „Valstybės žinios” 2006, Nr. 123-4650.

kwestii nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym, lecz nie jest gwarancją, że po stwierdzeniu zgodności z nimi wniosek o nadaniu obywatelstwa zostanie rozpatrzony pozytywnie.

Dyskusje na temat możliwości prawnych w sprawie nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym odżyły w 2013 roku, gdy Komisja ds. obywatelstwa, rozpatrująca wniosek o nadanie obywatelstwa w trybie wyjątkowym obywatelce USA – łyżwiarce I. Tobias, zaproponowała Pani Prezydent, by nie nadawała ona obywatelstwa Republiki Litewskiej tej łyżwiarce, która swój wniosek uzasadniała możliwością reprezentowania Litwy na Igrzyskach Olimpijskich w Soczi w parze z Litwinem łyżwiarzem D. Stagniūnasem. Tym razem obywatelstwo Republiki Litewskiej łyżwiarce nie zostało przyznane, jednak korzystając z uprawnień wynikających z konstytucji, Prezydent Republiki zwróciła się do Sądu Konstytucyjnego w sprawie wyjaśnienia wydanych przez niego orzeczeń w dniu 30 grudnia 2003 r.²¹ i w dniu 13 listopada 2006 r.²², niektórych przepisów, *inter alia* dotyczących konstytucyjnych możliwości nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym. W odpowiedzi na przedstawione wątpliwości, Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu wydanym w dniu 13 marca 2013 r.²³ podkreślił, że bez wniesienia poprawek do Konstytucji nie mogą być ustalone inne podstawy i warunki do nadania obywatelstwa w trybie wyjątkowym, które byłyby sprzeczne z tym, że obywatelstwo w trybie wyjątkowym może być nadane obywatelowi obcego państwa lub osobie nieposiadającej obywatelstwa żadnego państwa mającej wyjątkowe zasługi dla państwa litewskiego, posiadającej stałe więzi z państwem litewskim i zintegrowanej ze społeczeństwem Litwy.

A więc regulacja prawna nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym i ukształtowana praktyka stosowania tej instytucji są określone przez wyjątkowo ścisłą doktrynę konstytucyjną, która nie pozwala, aby przypadki podwójnego (wielokrotnego) obywatelstwa były na tyle rozpowszechnione, by mogły stać się nie wyjątkiem od zakazu podwójnego obywatelstwa, wyrażonym w Konstytucji przez „nikt nie może”, a zasadą, która by zaprzeczała temu zakazowi. Aczkolwiek próby obejścia założeń zawartych w art. 12 Konstytucji są podejmowane za każdym razem, gdy w społeczeństwie rozpoczyna się dyskusja o (prawdziwej lub rzekomej) potrzebie liberalizacji nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym.

²¹ Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. Nutarimas, „Valstybės žinios” 2003, Nr. 124-5643.

²² Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 13 d. Nutarimas, „Valstybės žinios” 2006, Nr. 123-4650.

²³ Konstitucinio Teismo 2013 m. kovo 13 d. Sprendimas, „Valstybės žinios” 2013, Nr. 28-1333.

Nawet gdyby przez zmianę Konstytucji na drodze referendum zrezygnowano z obowiązującego zakazu podwójnego obywatelstwa, nie miałyby to większego wpływu na stosowanie przepisów dotyczących nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym, ponieważ tylko wyjątkowe zasługi obywateli obcych państw dla państwa litewskiego zintegrowanych z jego społeczeństwem mogą być podstawą do rozpatrzenia kwestii nadania obywatelstwa Republiki Litewskiej w trybie wyjątkowym. Odmienne interpretowanie, tj. zrezygnowanie z tych kryteriów albo istotna ich modyfikacja, byłyby sprzeczne z samą istotą i sensem nadawania obywatelstwa i z tego powodu nie byłyby uzasadnione ani historycznie, ani konstytucyjnie.