

*Radosław Grabowski**

Zasady zmiany Konstytucji Republiki Litewskiej w świetle dostępnych klasyfikacji

Spośród wszystkich procedur, regulowanych przez akty prawne uznawane za konstytucje pełne, szczególną rolę ustrojową odgrywają przepisy regulujące zmianę konstytucji. Ich konstrukcja przesądza o możliwości lub niemożności dostosowywania ustawy zasadniczej do zmieniających się realiów społecznych, gospodarczych oraz politycznych, co może się przekładać na trwałość konstytucji, ale też stabilizuje ustroj państwa w określonym kształcie. Konstytucja to jednak nie tylko akt prawny, ale także swoisty manifest, stąd poza funkcjonalnością należy w niej poszukiwać także innych walorów.

Ustawa zasadnicza jest współcześnie ulokowanym w płaszczyźnie prawnej symbolem istnienia państwa, szczególnego rodzaju organizacji ludzi, nierzadko tej samej narodowości, zamieszkujących określone terytorium, wyznających zbliżone wartości. Postrzeganie konstytucji przede wszystkim na tej płaszczyźnie jest typowe dla mieszkańców państw, które uzyskały bądź odzyskały niepodległość w okresie bezpośrednio poprzedzającym jej uchwalenie. Mając na uwadze powyższe stwierdzenia, można dokonać oceny przepisów regulujących zmianę Konstytucji Republiki Litwy z dnia 25 października 1992 r. (dalej: Konstytucja Litwy)¹.

153

Zasady zmiany Konstytucji Litwy

Zmiana Konstytucji Litwy może zostać przeprowadzona tylko w rygorystycznym, odmiennym od ustawodawczego trybie, regulowanym przepisami rozdziału XIV. Wprowadzają one dwa rodzaje postępowania,

* Dr hab., prof. UR, Instytut Nauk o Polityce, Uniwersytet Rzeszowski.

¹ *Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r.*, tłum. H. Wisner, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 419. Zob. M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008, s. 231 i n.

służące zmianie litewskiej ustawy zasadniczej. Pierwsza, mająca zastosowanie do rozdziałów II–XII konstytucji, nakazuje dwukrotne rozpatrzenie i poddanie pod głosowanie poprawek, przy zachowaniu co najmniej 3 miesięcy odstępu pomiędzy głosowaniami. Dla uchwalenia zmiany wymagane jest uzyskanie poparcia co najmniej 3/4 ogólnej liczby członków Seimas². Poza opisanym trybem zmiany konstytucji analizowany akt wprowadza tryb specjalny zmiany (klausulę rewizyjną). Jest to tryb referendalny, mający zastosowanie do rozdziałów o istotnym znaczeniu ustrojowym, tj. I. *Państwo Litewskie* oraz XIV. *Zmiana konstytucji*³. Dodatkowe utrudnienie dotyczy zmiany art. 1 Konstytucji Litwy („Państwo Litewskie jest niepodległą republiką demokratyczną”) – w takim wypadku wymagane jest poparcie 3/4 obywateli litewskich posiadających prawo wyborcze⁴.

154

We wszystkich wskazanych przypadkach mają zastosowanie takie same przepisy dotyczące prawa inicjatywy w sprawie „zmiany lub uzupełnienia” konstytucji, uregulowane w art. 147 Konstytucji Litwy. Wprawdzie przepisy art. 147 posługują się pojęciem „wniosku”, ale w przypadku zmiany litewskiej ustawy zasadniczej mamy do czynienia z tzw. inicjatywą sformułowaną, podobnie jak w przypadku trybu ustawodawczego⁵. Wśród podmiotów dysponujących prawem inicjatywy konstytucyjnej wymieniają one grupę posłów – wyznaczając jej liczebność na minimum 1/4 ogólnej liczby posłów, tj. 36 deputowanych⁶. Prawo inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji przysługuje na mocy tego samego artykułu grupie co najmniej 300 000 wyborców, przez co należy rozumieć osoby dysponujące prawem wyborczym. W porównaniu z prawem inicjatywy ustawodawczej, litewski ustrojodawca dokonał istotnego utrudnienia, gdy idzie o możliwość zainicjowania procedury. Zgodnie z art. 68 Konstytucji Litwy „inicjatywa ustawodawcza przysługuje członkom Seimasu, Prezydentowi Republiki i Rządowi”, a także grupie 50 000 obywateli mających prawa wyborcze. Należy zwrócić uwagę na wymaganą liczebność grupy obywateli w przypadku wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (50 000) oraz konstytucyjnej (300 000). Wymagane poparcie jest zwykle większe w przypadku inicjatywy konstytucyjnej niż w przypadku inicjatywy ustawodawczej,

² Art. 148 ust. 3 Konstytucji Litwy.

³ Art. 148 ust. 2 Konstytucji Litwy.

⁴ Art. 148 ust. 1 Konstytucji Litwy.

⁵ Pojęciem „projekt” posługują się przepisy art. 68 Konstytucji Litwy, regulujące prawo inicjatywy ustawodawczej.

⁶ *Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r.*, s. 419 i n. Zob. J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 81.

to różnica ta nie powinna być zbyt duża⁷. Dla porównania w Liechtensteinie różnica ta wynosi jedynie 50%, w Czarnogórze 66%, w Rumunii 100%, na Białorusi 300%, w Serbii 500%, w Słowenii i na Litwie 600%, a w Macedonii 1500%⁸.

W przypadku członków Seimas oraz obywateli przepisy regulujące zmianę Konstytucji Litwy dokonują jedynie zwiększenia wymogów ilościowych, pozbawiają natomiast prawa inicjatywy organy władzy ustawodawczej. Rozwiązanie takie wydaje się logiczne, gdyż zaangażowanie władzy wykonawczej w bieżącą politykę nie jest najlepszą rekomendacją dla inicjowania zmian konstytucji, ale niezbyt rozpowszechnione we współczesnych państwach europejskich⁹. Jedynie 6 z 45 państw nie przyznało prawa inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji żadnemu organowi władzy wykonawczej, dokonując w ten sposób ich wyłączenia ze wstępnego etapu prac nad zmianą aktów prawnych o charakterze ustrojowym. Są to: Albania, Grecja, Irlandia, Litwa, Portugalia oraz Wielka Brytania.

Jeśli chodzi o rozpatrzenie projektu zmiany konstytucji, rozwiązania litewskie nie odbiegają od stosowanych w większości współczesnych państw europejskich. Prace z projektem, tj. przeprowadzenie czynności służących przekształceniu projektu złożonego przez podmiot inicjatywny w pełnowartościowy projekt aktu prawnego zmieniającego konstytucję, prowadzi wyłoniony w zwykłych wyborach parlament¹⁰. Odrębną kwestią są ograniczenia czasowe towarzyszące przygotowaniu zmiany ustawy zasadniczej, które wprowadza Konstytucja Litwy. Zgodnie z przepisami art. 147 ust. 2 ustawa zasadnicza nie może być zmieniana „w czasie trwania” stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. Mamy zatem do czynienia z ograniczeniem o charakterze przejściowym¹¹. Podobny, tj. przejściowy, charakter ma karencja, ustanowiona na mocy art. 148 ust. 4 Konstytucji

⁷ Poziom wymaganego poparcia jest identyczny w przypadku inicjatywy ustawodawczej i konstytucyjnej w czterech państwach: Austrii, Łotwie, San Marino oraz we Włoszech.

⁸ Szerzej: R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, s. 87–90.

⁹ „Spośród czterdziestu pięciu państw, w dwudziestu pięciu przypadkach konstytucja wyposażała w prawo inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji rząd, w szesnastu – prezydenta, a w siedmiu – monarchę”. *Ibidem*, s. 96.

¹⁰ Takie rozwiązanie jest stosowane w 37 państwach: Albanii, Andorze, Austrii, Bułgarii, Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Cyprze, Czarnogórze, Czechach, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Irlandii, Islandii, Liechtensteinie, Litwie, Luksemburgu, Łotwie, Macedonii, Malcie, Mołdowie, Monako, RFN, Norwegii, Polsce, Rumunii, Federacji Rosyjskiej, San Marino, Serbii, Słowacji, Słowenii, Szwajcarii, Ukrainie, na Węgrzech oraz we Włoszech.

¹¹ Szerzej: K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Rzeszów 2012, s. 32–33.

Litwy. Projekt zmiany tych samych postanowień może zostać wniesiony nie wcześniej niż po upływie roku, o ile projekt został odrzucony przez Seimas¹².

Jak już wspomniano, Konstytucja Litwa wprowadza dwa tryby służące zmianie jej postanowień, oba odmienne od ustawodawczego. Zmiana rozdziałów I (*Państwo Litewskie*) oraz XIV (*Zmiana Konstytucji*) litewskiej ustawy zasadniczej odbywa się w trybie zmiany wybranych norm (art. 148 ust. 2 Konstytucji Litwy), a przepisów art. 1 („Państwo Litewskie jest niepodległą republiką demokratyczną”) w dodatkowo utrudnionym trybie (art. 148 ust. 1 Konstytucji Litwy). O ile ustanowienie jednego odmiennego trybu należy uznać za typowe dla konstytucji współczesnych państw europejskich, to inaczej jest w przypadkach multiplikowania procedur. Tego rodzaju rozwiązania, zabezpieczające przepisy o kluczowym znaczeniu dla ustroju państwa występują w 15 państwach: Austrii, Białorusi, Bułgarii, Czarnogórze, Estonii, Hiszpanii, Islandii, Litwie, Łotwie, Malcie, Mołdowie, Polsce, Serbii, Ukrainie oraz we Włoszech¹³.

Interesującym rozwiązaniem, zastosowanym w procedurze zmiany rozdziałów II–XIII Konstytucji Litwy, jest wymóg ponownego uchwalenia aktu zmieniającego konstytucję w identycznym brzmieniu. Jest to instrument spotykany w nielicznych państwach europejskich – obok Litwy występuje także w Bułgarii oraz na Ukrainie, przy czym w każdym z tych państw posiada cechy specyficzne. Przepisy art. 148 ust. 3 Konstytucji Litwy nakazują dwukrotne poddanie pod głosowanie ustawy o zmianie konstytucji. Głosowania muszą się odbyć z zachowaniem co najmniej trzymiesięcznej przerwy, a wymagane poparcie wynosi 2/3 członków Seimas (art. 170–171 regulaminu parlamentu)¹⁴. Wyjątki od tych postanowień określają przepisy art. 148 ust. 1 oraz 2 ustawy zasadniczej, przy czym dochodzi w nich do zastąpienia ponownego głosowania przez głosowanie w referendum¹⁵.

Zmiana lub uzupełnienie Konstytucji Litwy, o ile są realizowane w trybie art. 148 ust. 3, tj. poprzez dwukrotne uchwalenie przez Seimas, odbywa

¹² Szerzej: O. Szura, *Litwa*, [w:] M. Barański (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, Katowice 2005, s. 179–180; V. Vadapalas, *Konstytucja Republiki Litewskiej a suwerenność i członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 375–376.

¹³ Zob. R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany...*, s. 156–159.

¹⁴ Regulamin Sejmu Republiki Litewskiej z dnia 17 lutego 1994 r., stan prawny na dzień 13 września 2001 r., „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 126 i n.

¹⁵ Szerzej: D. Górecki, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 193; K. Budziło, *Europeizacja konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] J. Wawrzyniak, K. Kubuj (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 160.

się przy zachowaniu szczególnych wymogów ilościowych. Analizowane przepisy nie ustanawiają wprawdzie kworum, jak to ma miejsce w niektórych współczesnych konstytucjach, ale uzależnia przyjęcie uchwały o zmianie od poparcia co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków Seimas, w którym zasiada 141 osób. Wymóg ten należy uznać za rygorystyczny, gdyż litewski parlament podejmuje decyzje większością głosów, a zwiększone wymogi ustanawia w przypadkach szczególnych, 1/2 ogólnej liczby członków Seimas w przypadku odrzucenia poprawek Prezydenta Republiki do ustawy, a 3/5, gdy uchwalana jest ustawa konstytucyjna¹⁶. Na marginesie należy dodać, iż modyfikacja wymogów ilościowych jest najpowszechniej stosowaną metodą utrudnienia zmiany konstytucji, a wśród współczesnych państw europejskich wykorzystujących ten instrument, najliczniejsza grupa ustanawia wymóg poparcia minimum 2/3 członków izby lub głosujących¹⁷. Pod tym względem rozwiązania litewskie należy więc uznać za typowe.

O ile zmiana lub uzupełnienie Konstytucji Litwy dotyczy przepisów rozdziału I. *Państwo Litewskie* oraz XIV. *Zmiana Konstytucji*, zgodnie z art. 148 ust. 2 niezbędne jest ich uchwalenie w drodze referendum. Nie oznacza to wykluczenia Seimas z procedury, a jedynie skraca postępowanie w parlamencie. Ustawa zmieniająca konstytucję po jej uchwaleniu zostaje poddana pod głosowania w ogólnokrajowym referendum, co zastępuje jej ponowne uchwalenie w Seimas. Nakaz ten dotyczy zatem jedynie wybranych norm, a regulacje konstytucyjne nie precyzują wymogów ilościowych. Z przepisów ustawowych wynika, że dla podjęcia decyzji wymagane jest poparcie ponad połowy uprawnionych do głosowania. Bardziej rygorystyczne wymogi ilościowe dotyczą tylko jednego wymienionego w konstytucji przypadku – zatwierdzenia zmiany art. 1 Konstytucji Litwy: „Państwo Litewskie jest niepodległą republiką demokratyczną”. Można tego dokonać tylko przy poparciu 3/4 uprawnionych do głosowania¹⁸.

¹⁶ Art. 72 ust. 2 Konstytucji Litwy.

¹⁷ Uzyskanie poparcia 2/3 członków parlamentu jest konieczne w przypadku uchwalania zmiany ustawy zasadniczej w trybie zmiany konstytucji w 15 państwach: Albanii (art. 177 ust. 4), Andory (art. 106), Białorusi (członkowie każdej z izb odrębnie – art. 140 ust. 1), Chorwacji (art. 144), Czarnogóry (art. 155 ust. 4), Litwy (art. 148 ust. 3), Luksemburga (art. 114 ust. 1), Mołdowy (art. 143 ust. 1), Niemiec (w przypadku głosowania w Bundestagu, art. 79 ust. 2 UZ RFN), Norwegii (§ 112), Portugalii (art. 286 ust. 1), Federacji Rosyjskiej (w przypadku głosowania w Dumie Państwowej – art. 136 oraz art. 108 ust. 2), San Marino (art. 3 bis Deklaracji Praw San Marino), Serbii (art. 203 ust. 6), a także Węgier (art. 5 ust. 2). Zob. R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany...*, s. 190–193.

¹⁸ K. Budziło, *Procedura zmiany konstytucji w Republice Litewskiej*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 99–100.

Swoistą ustrojową ciekawostką są przepisy art. 149 Konstytucji Litwy. Ogłoszenia ustawy o zmianie konstytucji może dokonać prezydent lub inny organ konstytucyjny. Litewska ustawa zasadnicza precyzyjnie określa rolę Prezydenta w końcowym etapie procedury zmiany konstytucji. Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji podpisuje on i zarządza publikację uchwalonej ustawy zmieniającej konstytucję – niezależnie od tego, w jakim trybie została przyjęta – „nie później niż w ciągu 5 dni”. W razie niepodpisania przez Prezydenta ustawy we wskazanym terminie, obowiązek podpisania i ogłoszenia ustawy o zmianie konstytucji przechodzi na przewodniczącego litewskiego parlamentu (art. 149 ust. 2 Konstytucji Litwy)¹⁹.

Konstytucja Litwy według klasyfikacji Bryce’a

158

Liczni autorzy klasyfikują Konstytucję Litwy jako sztywną²⁰. W przypadku analizowanych przepisów jest to przyporządkowanie prawidłowe, bazujące na dychotomicznej skali zaproponowanej przez J.B. Bryce’a²¹, jednak oparte przede wszystkim na kryteriach ilościowych²². Nie oddaje ono stopnia trudności zmiany Konstytucji Litwy, która zawiera wyodrębniony rozdział (XIV) poświęcony zmianie oraz szereg stworzonych w tym celu procedur. Ich przeprowadzenie wymaga spełnienia specjalnych wymogów w zależności od tego, przepisy których rozdziałów mają zostać zmienione (art. 148 ust. 2²³ lub art. 148 ust. 3²⁴ Konstytucji Litwy). Ponadto

¹⁹ D. Górecki, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 191–193.

²⁰ M. Giżyńska, *Tryb zmian konstytucji w Republice Litewskiej (zagadnienia wybrane)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 509–510.

²¹ Pojęcia konstytucji elastycznej oraz sztywnej zostały wprowadzone w 1884 r. za sprawą opracowania Jamesa B. Bryce’a zatytułowanego *Constitutions*. Cechą charakterystyczną konstytucji elastycznej jest sposób zmiany jej postanowień, identyczny jak w przypadku ustaw. Z kolei w przypadku konstytucji sztywnej, jej nadrzędność zaznaczona jest poprzez odmienny, bardziej rygorystyczny tryb zmiany, niż ma to miejsce w wypadku ustawy. Zob. J.B. Bryce, *Constitutions*, Reprinted, Memphis 2010, Tennessee, USA.

²² Art. 148 Konstytucji Litwy nakazuje rozpatrywanie i dwukrotne poddanie pod głosowanie poprawek do wszystkich rozdziałów, z wyjątkiem I. *Państwo Litewskie* oraz XIV. *Zmiana konstytucji*, przy czym przerwa pomiędzy głosowaniami nie może być krótsza niż 3 miesiące. Ponadto obowiązuje wymóg poparcia większością 2/3 ogólnej liczby członków Seimas.

²³ Art. 148 ust. 2 Konstytucji Litwy brzmi: „W drodze referendum mogą być zmienione tylko postanowienia rozdziału I. *Państwo Litewskie* i rozdziału XIV. *Zmiana konstytucji*.”

²⁴ Art. 148 ust. 3 Konstytucji Litwy brzmi: „Poprawki do innych rozdziałów Konstytucji muszą być rozpatrywane i dwukrotnie poddawane pod głosowanie w Seimasie. Prze-

art. 148 ust 1 dopuszcza zmianę art. 1 Konstytucji Litwy – gwarantującego, iż Litwa jest niepodległą republiką demokratyczną – jedynie wówczas, o ile spełnione zostaną dodatkowe, rygorystyczne wymogi²⁵.

Stopień skomplikowania wspomnianych przepisów lokuje zasady zmiany Konstytucji Litwy wśród najbardziej utrudnionych współczesnych procedur tego typu. Skromne możliwości anachronicznej klasyfikacji Bryce’a uniemożliwiają jednak precyzyjny opis badanego aktu prawnego – poza stwierdzeniem przynależności do grupy konstytucji elastycznych – zmienianych w trybie typowym dla ustaw – lub sztywnych – zmienianych w innym, utrudnionym trybie. Zastosowanie kryteriów zaproponowanych przez J.B. Bryce’a pozwala jedynie na stwierdzenie, iż Konstytucja Litwy jest jedną z 43 konstytucji sztywnych w Europie. Należy nadmienić, że spośród 45 współczesnych państw europejskich jedynie 2 – tj. Państwa Miasta Watykan oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej – posiadają konstytucje elastyczne.

Klasyfikacja trójstopniowa

Alternatywą dla dwustopniowej skali Bryce’a jest uniwersalna klasyfikacja trójstopniowa²⁶. Ma ona charakter progresywny, co umożliwia bardziej precyzyjne ustalenie typu konstytucji, a dodatkowo pozwala na określenie, jakiego rodzaju dodatkowe elementy zabezpieczające zostały zastosowane przez ustrojodawcę. Uwzględniająca funkcjonujące obecnie instytucje zmodyfikowana skala winna uwzględniać typ konstytucji, opierając się na następującej gradacji: 1) konstytucja elastyczna, zmieniana w trybie ustawodawczym; 2) konstytucja półsztywna, zmieniana w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym; 3) konstytucja sztywna, zmieniana w odmiennym od ustawodawczego trybie zmiany konstytucji²⁷. Należy nadmienić, że za zmodyfikowany tryb ustawodawczy można uznać taki, w którym dokonano jedynie zmian w ramach elementów procedury mających zastosowanie w trybie ustawodawczym. Tryb odmienny od

rwa między głosowaniami nie może być krótsza niż 3 miesiące. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji uważa się za przyjęty, jeżeli w każdym głosowaniu głosowało za nim co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków Seimasu”.

²⁵ Zgodnie z art. 148 ust. 1 Konstytucji Litwy „Artykuł 1 Konstytucji [...] może być zmieniony tylko w drodze referendum, jeżeli za zmianą opowie się co najmniej 3/4 obywateli Litwy mających prawo wyborcze”.

²⁶ Szerzej: R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany...*, s. 49–52.

²⁷ Szerzej: *ibidem*, s. 50–52.

ustawodawczego charakteryzuje wprowadzenie nowych elementów, nieznanych procedurze ustawodawczej. Stosowanie zaproponowanej skali trójstopniowej (elastyczne – półsztywne – sztywne) pozwala dokonać postępu jakościowego, gdy idzie o precyzyjne klasyfikowanie konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany²⁸.

Elementy dodatkowe, tj. nie dające się przypisać do żadnego z trzech wyżej wymienionych typów konstytucji ani nie pozwalające na dalszą rozbudowę skali trójstopniowej, zostały wprowadzone przez poszczególnych ustrojodawców dla osiągnięcia określonych celów. Można wyróżnić: 1) czynniki zabezpieczające niezmiennność konstytucji, 2) czynniki zabezpieczające zmienność konstytucji, 3) czynniki zabezpieczające udział obywateli w decydowaniu o zmianie konstytucji.

Za czynniki zabezpieczające niezmiennność, tj. dodatkowe elementy procedury służące usztywnieniu konstytucji, należy uznać: ustanowienie norm relatywnie niezmiennialnych, wprowadzenie klauzul rewizyjnych, a także wymóg ratyfikacji zmiany przez podmioty federacji. Stosowanie tych czynników zabezpieczających odpowiada poglądom doktryny prawa konstytucyjnego, postrzegającej sztywność ustawy zasadniczej jako cechę pożądaną. Podatność konstytucji na zmiany – odpowiadające zachodzącym procesom historycznym, cywilizacyjnym lub społecznym – wydaje się nie mniej istotna od jej trwałości. Postęp w zakresie „ulepszania” trybów zmiany konstytucji prowadzi zwykle do ich usztywniania, gdy tymczasem optymalne wydaje się osiągnięcie równowagi pomiędzy stabilnością ustawy zasadniczej a jej zmiennością, co uzasadnia stosowanie elementów ułatwiających zmianę. Czynniki mające zabezpieczać zmienność konstytucji to: odstąpienie od wymogów formalnych towarzyszących wykonaniu inicjatywy w sprawie zmiany, procedury: alternatywna oraz rezerwowa, procedury specjalne (zmiana czasowa, nadzwyczajna i pilna). Czynniki zabezpieczające udział narodu w procedurze zmiany konstytucji pozwalają obywatelom na współdecydowanie w sprawach ustrojowych. Uwzględnienie tego rodzaju czynników w procedurze zmiany ustawy zasadniczej jest zgodne z tendencją, nakazującą szerokie wyko-

²⁸ Za elementy stanowiące integralną część procedury zmiany konstytucji – tj. pozwalające stwierdzić, z jakim typem konstytucji mamy do czynienia – należy uznać: modyfikacje w zakresie katalogu podmiotów inicjatywnych, wymogi formalne towarzyszące wykonaniu inicjatywy, ograniczenie w zakresie dysponowania przez parlament prawem dokonania zmiany, progi spawalniające, maksymalne limity czasowe, modyfikacje w zakresie wymogów ilościowych, modyfikacje w zakresie wzajemnej pozycji izb w parlamencie dwuizbowym, wymóg uchwalenia zmiany przez parlament dwu kolejnych kadencji, fakultatywne formy partycypacji obywatelskiej, kontrolę konstytucyjności prowadzoną w różnych fazach postępowania, modyfikację uprawnień organów w zakresie zatwierdzania i ogłaszania zmiany.

rzystanie instytucji demokracji partycypacyjnej. Czynniki zabezpieczające udział obywateli to: wymóg obligatoryjnego zatwierdzenia zmiany konstytucji przez naród, a także stworzenie możliwości uchwalenia zmiany konstytucji przez naród.

Odrębną kwestią pozostaje skuteczność wymienionych czynników. Nie ma pewności, na ile czynniki zaliczane do pierwszej kategorii przyczynia się do utrudnienia zmiany, a zarazem posłużą jej trwałości. Czynniki zaliczane do grupy drugiej mogą ułatwić zmianę konstytucji i – choć nie musi być to regułą – przyczynić się do przedłużenia czasu jej obowiązywania. W przypadku czynników z grupy trzeciej można z całą pewnością stwierdzić ich neutralny charakter, tj. brak jednoznacznego usztywniającego lub uelastyczniającego oddziaływania, nie sposób natomiast określić długofalowego oddziaływania.

Klasyfikacja trójstopniowa umożliwia przedstawienie skróconego opisu typu konstytucji oraz rodzaju zastosowanych czynników zabezpieczających. Trzy wyodrębnione typy konstytucji zostały określone poprzez przypisanie im kolejnych cyfr. Konstytucja elastyczna, zmieniana w trybie ustawodawczym, została oznaczona cyfrą 1 (typ pierwszy). Konstytucja półsztywna, zmieniana w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym, została oznaczona cyfrą 2 (typ drugi). Konstytucja sztywna, zmieniana w odmiennym od ustawodawczego trybie zmiany konstytucji, została oznaczona cyfrą 3 (typ trzeci).

Czynniki zabezpieczające, z racji ich dodatkowego charakteru, mogą towarzyszyć każdemu z wymienionych typów konstytucji. Każdy z czynników został oznaczony literą, co pozwala uzupełnić informacje o typie konstytucji poprzez wskazanie, czy została ona dodatkowo zabezpieczona, a także, jakie zabezpieczenia zostały zastosowane. Litery – symbole, użyte do oznaczenia poszczególnych czynników – nawiązują do ich anglojęzycznych oraz francuskojęzycznych określeń. Z uwagi na to, iż szereg konstytucji nie zostało wyposażonych w te dodatkowe czynniki, należy ustalić symbol także dla stanu „zerowego” zabezpieczenia, neutralności w tym zakresie. Można przyjąć następujące symbole, odpowiadające rodzajom zabezpieczeń. Łączne użycie cyfry oznaczającej typ konstytucji (1, 2, lub 3) oraz litery symbolizującej rodzaj zastosowanych zabezpieczeń pozwala na znacznie precyzyjniejsze jej sklasyfikowanie niż za pomocą używanej powszechnie skali Bryce’a.

Niemożliwe wydaje się ustalenie gradacji, która pozwala wyznaczyć stopień usztywnienia konstytucji przez zastosowanie poszczególnych dodatkowych czynników zabezpieczających. Ułatwienie lub utrudnienie zmiany, wynikające z ustanowienia dodatkowych wymogów, zależy w dużej mierze od specyfiki konkretnego systemu konstytucyjnego i realiów politycznych. Można natomiast przyjąć założenie, że zastosowanie

Czynnik zabezpieczający	Symbol	J. angielski	J. francuski
Neutralność (brak zabezpieczeń)	n	<i>neutral</i>	<i>neutre</i>
Normy niezmienniane	i	<i>immutable</i>	<i>immuable</i>
Klauzula rewizyjna	c	<i>clause</i>	<i>clause</i>
Ratyfikacja	r	<i>ratification</i>	<i>ratification</i>
Inicjatywa niesformułowana	f	<i>unformulated</i>	<i>informulé</i>
Procedura alternatywna	a	<i>alternative</i>	<i>autre</i>
Procedura specjalna	e	<i>extraordinary</i>	<i>extraordinaire</i>
Obligatoryjna partycypacja obywatelska	o	<i>obligatory</i>	<i>obligatoire</i>
Uchwalenie przez naród w referendum	p	<i>people</i>	<i>peuple</i>

w ramach jednej konstytucji większej liczby zabezpieczeń jednego rodzaju (tj. niezmienności, zmienności lub udziału narodu), prowadzi do usztywnienia konstytucji, uelastycznienia konstytucji bądź zwiększenia stopnia demokratyzmu procedury.

Konstytucja Litwy według klasyfikacji trójstopniowej

Analiza przepisów Konstytucji Litwy pozwala stwierdzić, że – w świetle założeń klasyfikacji trójstopniowej – należy ją uznać za konstytucję sztywną. Decyduje o tym szereg czynników. Po pierwsze, nastąpiła znacząca modyfikacja katalogu podmiotów dysponujących prawem inicjatywy zmiany konstytucji, w porównaniu z inicjatywą ustawodawczą. Ustrojodawca nie wyposażył w takie prawo żadnego z organów władzy ustawodawczej, a w przypadku członków Seimas oraz obywateli dysponujących prawem wyborczym znacząco podwyższył wymogi ilościowe. Po drugie, uchwalenie zmiany konstytucji wymaga poparcia 2/3 członków ogólnej liczby Seimas, podczas gdy do zmiany ustawy wystarcza większość zwykła, jedynie wyjątkowo kwalifikowana. Po trzecie, obowiązuje wymóg dwukrotnego, jednobrzmiącego uchwalenia zmiany konstytucji, z uwzględnieniem trzymiesięcznej przerwy pomiędzy głosowaniami, przez co mamy do czynienia z elementem procedury nie występującym w trybie ustawodawczym. Po czwarte, zmiana konstytucji musi uwzględniać ograniczenia czasowe, które nie obowiązują w przypadku trybu ustawodawczego. Jednym z nich jest zakaz zmiany konstytucji podczas stanów nadzwyczajnych, drugim zakaz jej zmiany przed upływem roku,

o ile inicjatywa jest zbieżna z odrzuconą przez Seimas ustawą zmieniającą konstytucję.

Ustrojodawca litewski dokonał dodatkowego zabezpieczenia niezmienności konstytucji. Spośród trzech instrumentów, wykorzystywanych w tym celu w konstytucjach współczesnych państw europejskich, twórcy Konstytucji Litwy wybrali najbardziej wyrafinowane, polegające na określeniu obok trybu zmiany konstytucji kolejnego trybu zmiany wybranych norm konstytucji (rozdziały I i XIV), tj. klauzuli rewizyjnej.

Klauzula rewizyjna to norma lub zespół norm, wprowadzająca szczególny tryb zmiany wybranych postanowień. Jest to metoda pozwalająca na równoczesne zwiększenie ochrony wybranych przepisów lub wartości oraz dokonanie wewnętrznej hierarchizacji norm konstytucyjnych, przy zastrzeżeniu ich równej mocy prawnej. Ustawa zasadnicza opatrzona klauzulą rewizyjną charakteryzuje się wielością trybów zmiany. Instrument ten należy uznać za wyrafinowany z uwagi na konieczność stworzenia trybu zmiany różniącego się od trybu podstawowego, ale wciąż możliwego do zrealizowania. Sprawia to, że nieliczne konstytucje wprowadzają więcej niż jeden tryb szczególny. Każdy z nich służy zmianie różnych norm lub ich grup w ramach tej samej konstytucji²⁹.

Projektowanie wymogów towarzyszących klauzuli rewizyjnej wymaga pewnej staranności i wyrafinowania. Zabezpieczenie wybranych norm poprzez nakazanie ich zmiany w trybie mającym służyć uchwaleniu nowej konstytucji, co jest niekiedy praktykowane, może spowodować efekt odwrotny od zamierzonego. Zgromadzenie wystarczającej dla zrealizowania tego celu większości może bowiem doprowadzić nie tyle do zmiany wybranej normy (lub norm), ale uchwalenia nowej konstytucji. Tym samym nadmierne usztywnienie może skutkować uchyleniem aktu. Konstytucja Litwy nie została zabezpieczona poprzez wprowadzenie norm niezmiennych, ale istnienie dodatkowych wymogów towarzyszących próbie zmiany art. 1 Konstytucji Litwy pozwala stwierdzić, iż jego zmiana jest trudniejsza od uchwalenia nowej konstytucji.

Litewska ustawa zasadnicza nie wprowadziła instrumentów służących zapewnieniu niezmienności ustawy zasadniczej³⁰, kłóciłoby się to zresztą z widoczną w analizowanej konstytucji koncepcją celowego i planowego

²⁹ Odmienne problem ten postrzega W. Sokolewicz, który wprowadza rozróżnienie pomiędzy zmianą kwalifikowaną – realizowaną w odmiennym od podstawowego trybu zmiany konstytucji a rewizją – poprzedzoną przeglądem konstytucji rozległą zmianą dotyczącą fundamentalnych postanowień. Zob. W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament*, Warszawa 2000, s. 187–192.

³⁰ Należą do nich: odstąpienie od wymogów formalnych towarzyszących inicjatywie w sprawie zmiany konstytucji, procedury alternatywne jej zmiany, a także procedury specjalne (zmiana czasowa, nadzwyczajny lub pilny tryb zmiany).

uszczywnienia konstytucji. Nawet instytucja referendum, wykorzystana została w przepisach o zmianie Konstytucji Litwy nie tyle do gwarantowania partycypacji obywateli w procesie zmiany ustawy zasadniczej, co dla utrudnienia jej zmian. Referendum zatwierdzające można bowiem uznać za element zapewniający partycypację tylko wówczas, gdy instytucja ta towarzyszy każdej zmianie konstytucji, nie zaś wtedy, gdy zostaje zastosowana w ramach klauzuli rewizyjnej, chroniącej przed zbyt łatwą zmianą wybrane normy.

Zgodnie z założeniami klasyfikacji trójstopniowej wymienione cechy, jakie charakteryzują procedurę zmiany Konstytucji Litwy, pozwalają ją zaliczyć do typu 3, tj. konstytucji sztywnych. Określenie podtypu, do którego należy analizowany akt, wymaga wskazania, jakie dodatkowe instrumenty zabezpieczające ustawę zasadniczą zastosował ustrojodawca. W przypadku przepisów litewskich mamy do czynienia z instrumentem zabezpieczającym jej niezmiennosć, w postaci klauzuli rewizyjnej. Należy ją zatem oznaczyć jako **3-c**, czyli konstytucję sztywną, zmienianą w trybie zmiany konstytucji, a także w trybie szczególnym zmiany konstytucji, o ile zmiana dotyczy wybranych norm. Z identycznym typem konstytucji oraz rodzajem zabezpieczeń mamy do czynienia w przypadku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, także oznaczonej jako **3-c**.

Wnioski

Przykład procedury zmiany Konstytucji Litwy pozwala zobrazować, iż stosowanie anachronicznych instrumentów badawczych nie pozwala na precyzyjną ocenę współczesnych aktów prawnych. Analizowane przepisy nie tylko odbiegają od trybu ustawodawczego, ale wprowadzają liczne instytucje dodatkowo zabezpieczające konstytucję. Litewska ustawa zasadnicza nie jest przy tym wyjątkiem, przeciwnie, liczne współczesne konstytucje wykazują zbliżony poziom komplikacji w zakresie procedury ich zmiany.

Analiza aktów prawnych powstałych u schyłku XX w., a zwłaszcza badania komparatystyczne wymagają stworzenia nowych narzędzi badawczych. Klasyfikacja trójstopniowa, umożliwiająca podział współczesnych konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany, jest przykładem instrumentu skonstruowanego na podstawie badania obejmującego konstytucje wszystkich państw europejskich. Pozwala ona na sklasyfikowanie badanego aktu prawnego z uwagi na cechy pierwszoplanowe oraz dodatkowe, których to możliwości nie daje dychotomia zaproponowana przez J.B. Bryce'a.

Wykaz literatury

- Bryce J.B., *Constitutions*, Reprinted, Memphis 2010, Tennessee, USA.
- Budziło K., *Europeizacja konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] J. Wawrzyniak, K. Kubuj (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Budziło K., *Procedura zmiany konstytucji w Republice Litewskiej*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak, *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Rzeszów 2012.
- Giżyńska M., *Tryb zmian konstytucji w Republice Litewskiej (zagadnienia wybrane)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Górecki D., *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008.
- Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.
- Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r.*, tłum. H. Wisner, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008.
- Regulamin Sejmu Republiki Litewskiej z dnia 17 lutego 1994 r., stan prawny na dzień 13 września 2001 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6.
- Sokolewicz W., *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament*, Warszawa 2000.
- Szura O., *Litwa*, [w:] M. Barański (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, Katowice 2005.
- Vadapalas V., *Konstytucja Republiki Litewskiej a suwerenność i członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.
- Zieliński J., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.