

## Rafał Czachor

dr hab., prof. KAAFM, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
ORCID: 0000-0002-5929-9719  
rczachor@afm.edu.pl

### **Richard Albert, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford University Press, New York 2019, ss. 338**

Konstytucji, jako najwyższemu rangą aktowi prawa krajowego, nadaje się szczególną rolę. Wśród gwarancji tejsze roli jest trwałość jej norm, a więc utrudniony względem zwykłej procedury legislacyjnej tryb zmiany. Niektóre ustawy zasadnicze wprowadzają przepisy wręcz niepodlegające zmianie, w tym w przedmiocie suwerenności państwowej, demokratycznej formy rządów, gwarancji praw oraz wolności. Konstytucje często posiadają wymiar aksjologiczny, co oznacza, że ewentualnej modyfikacji jej treści towarzyszą spory o charakterze nie tylko merytorycznym, ale i ideologicznym. Kwestia ta sprawia, że problem nowelizacji konstytucji jest przedmiotem badań zarówno doktryny prawa konstytucyjnego, jak i nauk o polityce i administracji.

Recenzowana publikacja, będąca studium z zakresu prawa ustrojowego porównawczego, wyszła spod pióra doświadczonego kanadyjskiego badacza Richarda Alberta, który od wielu lat zajmuje się funkcjonowaniem instytucji zmiany ustawy zasadniczej<sup>1</sup>. Z tego powodu książkę pt. *Nowelizacje konstytucji. Tworzenie, łamanie i zmiany konstytucji* [*Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*] można uznać za podsumowanie jego dotychczasowego dorobku w tym zakresie. Problematyka zmian ustrojowych i ich doktrynalnych uzasadnień jest właściwie nieustannie aktualna. Fakt ten wyjaśnia bliższe przyjrzenie się dziełu Alberta.

---

<sup>1</sup> M.in.: *An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies*, eds. R. Albert, B.E. Oder, Springer, Cham 2018; *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, eds. R. Albert, X. Contiades, A. Fotiadou, Hart Publishing, Oxford 2017.

Konstrukcja wydanej przez Wydawnictwo Uniwersytetu Oksfordzkiego monografii jest czytelna i podyktowana przyjętą przez autora perspektywą prawnoporównawczą. Rozpoczyna ją wstęp zatytułowany *Niezbadane obszary nowelizacji konstytucji*. Dalsze rozważania zostały podzielone na trzy części: *Formy i funkcje, Elastyczność i sztywność* oraz *Tworzenie i reformy*, z których każda składa się z dwóch rozdziałów. Pracę wieńczy zwięzłe zakończenie pod tytułem *Rządy prawa*. Za cel rozprawy autor postawił sobie zwiększenie zainteresowania badaczy problematyką nowelizacji konstytucji oraz scharakteryzowanie procesów dokonywania się tychże nowelizacji.

We wstępie Richard Albert szkicuje kilka ogólnych problemów związanych z funkcjonowaniem współczesnych państw posiadających pisaną konstytucję, wśród których warto wyróżnić dwa. Po pierwsze, zakres pojęcia nowelizacji konstytucji (w oryg. *constitutional amendment*) i jego granice, poza którymi ma miejsce zmiana konstytucji (w oryg. *constitutional change*). Autor odnotowuje ten nie tylko leksykalny problem, wskazując, że niekiedy nowelizacje oznaczają w istocie radykalne przemodelowanie konstrukcji prawnej poszczególnych organów władzy. Po drugie, zauważa, że w polu widzenia prawników znajdują się głównie kwestie normatywne, formalne modyfikacje treści ustaw zasadniczych, natomiast istotna jest również praktyka ustrojowa i zmieniające się w czasie interpretacje tych samych przepisów (*nota bene* dobrze unaocznia to odmienna praktyka wykonywania urzędu Prezydenta Stanów Zjednoczonych przez kolejne głowy państwa).

Pierwsza część książki ma charakter teoretycznoprawny i wprowadza do zagadnień rozwiniętych w dalszej jej części. W dwóch rozdziałach: *Dlaczego zasady nowelizacji?* oraz *Granice nowelizacji konstytucji* poruszono kwestię tego, w jakich celach konstytucje są nowelizowane oraz jakie skutki mogą one przynosić. Albert wyróżnia trzy rodzaje nowelizacji: formalne, funkcjonalne i symboliczne. Pierwsza kategoria dotyczy korekty oczywistych pomyłek, niezręcznych sformułowań zawartych w tekście konstytucji. Najistotniejsze są dwa pozostałe rodzaje, bowiem mogą obejmować zarówno pozycję ustrojową poszczególnych organów władzy, jak i sferę aksjologiczną. Zakres dopuszczalnych modyfikacji w treści konstytucji, a więc tego, co mieści się w granicach „nowelizacji”, a nie jest już „zmianą” ustawy zasadniczej, jest trudny do zdefiniowania. W tym celu badacz posługuje się dwoma pojęciami: *amendment* oraz *dismemberment* (demonтаж konstytucji). To drugie definiuje jako „zmiany wykraczające poza ramy nowelizacji, lecz nie będące nową konstytucją, niezgodne z dotychczasową ramą ustrojową”. Autor za punkt odniesienia słusznie wskazuje kulturę prawną i polityczną poszczególnych narodów. O ile przykładowo konstytucja Stanów Zjednoczonych nowelizowana była sporadycznie, to w przypadku Francji czy Indii zmiany następowały regularnie. Tym samym w kulturze prawnej tych

państw konstytucji nadaje się raczej znaczenie techniczne, posiada głównie walor utylitarny a nie symboliczny.

Kolejna część publikacji zawiera rozdziały zatytułowane *Pomiar trudności nowelizacji* oraz *Trzy typy niezmiennalności norm*. W pierwszym dokonano krytycznej analizy możliwości zastosowania mierników elastyczności konstytucji, które od pewnego czasu są obecne w obrocie naukowym. Autor słusznie zauważa, że pomiary te cechują się nadmiernym redukcjonizmem, co z kolei wynika z pozatekstowych (oryg. *nontextual*), nowelizacji (tj. zmiany praktyki ustrojowej bez formalnej modyfikacji treści ustawy zasadniczej). Udowadnia to szczegółowo, przedstawiając kasus kanadyjski oraz charakteryzując trzy typy „kultury nowelizacji”. Przychylić się można do przedstawionego w pracy wniosku, że podobne poszukiwania uniwersalnych prawidłowości są skazane na niepowodzenie. Szczególnie interesujące są rozważania zawarte w rozdziale czwartym. Wśród trzech typów niezmiennych norm ustrojowych Richard Albert wyróżnia: skodyfikowane (tj. takie, które są niezmiennalne w wyniku zawarcia w konstytucjach szczególnych gwarancji), interpretacyjne (tj. takie, których niezmiennalność nie wynika wprost z przepisów prawa, lecz np. z orzeczeń sądów konstytucyjnych) oraz konstruktywne (tj. niezmiennalne wskutek tak utrudnionej procedury legislacyjnej, że jest to praktycznie niemożliwe). Autor rozważa także przyczyny, którymi mogą się kierować ustrojodawcy, wprowadzając w konstytucjach niezmiennalne normy.

Kontynuację tych zagadnień zawiera część ostatnia książki, na którą składają się rozdziały *Architektura zmiany konstytucji* i *Odnajdując nowelizacje konstytucji*. W piątym rozdziale przedstawiono modele dokonywania zmian w treści konstytucji, wyróżniając dwa główne: jednościeżkowy i wielościeżkowy (*single-track* i *multi-track*). Słusznie uwagę zwrócono na rolę judykatury w modyfikacjach ustrojowych. Albert wyróżnił główne argumenty, które mogą być używane przez sądy w toku stwierdzania niekonstytucyjności takich nowelizacji. W ostatnim z rozdziałów autor skupia się na tym, czy ustawy zasadnicze w jakikolwiek sposób odnotowują fakt modyfikacji treści. Na bazie analizy szerokiego spektrum ustaw zasadniczych stwierdza on istnienie czterech podejść: aneksowania (jak w przypadku konstytucji Stanów Zjednoczonych), integrowania nowelizacji z treścią dokumentu, „niewidzialnej nowelizacji” (kasus Irlandii) oraz dezagregacji (szczególny przypadek konstytucjonalizmu brytyjskiego).

Z lektury przedmiotowej pracy płynie szereg wniosków, ale także pytań, które – choć kompetentnie podjęte przez Richarda Alberta – pozostają otwarte. Zachodzi m.in. pytanie, jaka jest relacja pomiędzy nowelizacją a zmianą konstytucji, jak wytyczyć granicę pomiędzy oboma instytucjami. Jeśli w państwach demokratycznych utrudniony tryb jej zmiany ma gwarantować przetrwanie zasad ustrojowych, to czy w pewnych przypadkach nie doprowadza to

do delegitymizacji konstytucji i podważenia jej autorytetu (np. poprzez takie funkcjonowanie organów władzy publicznej, które wykracza poza uprawnienia konstytucyjne)? Niewątpliwie odpowiedzi na powyższe pytania należy szukać w odniesieniu do każdego przypadku indywidualnie.

Nie ulega wątpliwości, że każda zmiana norm konstytucyjnych uwarunkowana jest szeregiem unikalnych okoliczności, które skłaniają ustrojodawców do działań w tym zakresie. Badania komparatystyczne *ex definitione* mają na celu odnalezienie pewnych prawidłowości, ujawnienie istnienia modeli, a w związku z tym obarczone są niebezpieczeństwem nadmiernego redukcjonizmu. W przypadku omawianej monografii wydaje się, że Richard Albert uniknął tego rodzaju pułapki. Autor swoje wywody popiera dowodami w postaci konstytucji wielu państw świata, w tym Ameryki Środkowej, Europy czy Oceanii. Oczywiście niemożliwym wydaje się wyczerpujące omówienie rozmaitych, czasem niezwykle ciekawych dla badaczy, przypadków nowelizacji konstytucji, zwłaszcza w odleglejszych państwach afrykańskich i azjatyckich<sup>2</sup>. Szczególnej aktualności monografia Alberta nabiera w związku z zauważanym przez konstytucjonalistów w skali ogólnoswiatowej odwrotem od demokracji<sup>3</sup>. Ogółem książka ta jest solidnym dziełem, którego lektura czytelników zajmujących się prawem konstytucyjnym porównawczym nie pozostawi z uczuciem niedosytu, lecz zapewne zachęci do formułowania kolejnych postulatów badawczych.

## Bibliografia

- Albert R., *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford University Press, New York 2019.
- An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies*, eds. R. Albert, B.E. Oder, Springer, Cham 2018.
- Constitutional Democracy in Crisis?*, eds. M.A. Graber, S. Levinson, M. Tushnet, Oxford University Press, Oxford 2018.
- Czachor R., *Reformy konstytucyjne w państwach Azji Środkowej. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych” 2019, nr 12.
- Ginsburg T., Huq A.Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, The Univ. of Chicago Press, Chicago–London 2018.
- The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, eds. R. Albert, X. Contades, A. Fotiadou, Hart Publishing, Oxford 2017.

<sup>2</sup> R. Czachor, *Reformy konstytucyjne w państwach Azji Środkowej. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych” 2019, nr 12, s. 35–50.

<sup>3</sup> Por.: T. Ginsburg, A.Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, The Univ. of Chicago Press, Chicago–London 2018; *Constitutional Democracy in Crisis?*, eds. M.A. Graber, S. Levinson, M. Tushnet, Oxford University Press, Oxford 2018.