

Reforma konstytucyjna w Gruzji: zmieniać, aby zachować?

Marek Matusiak

15 października parlament gruziński przyjął nowelizację konstytucji wprowadzającą do tekstu ustawy zasadniczej zapisy gruntownie zmieniające układ sił między prezydentem, rządem i parlamentem. Kompetencje prezydenta zostają ograniczone, zaś głównym organem władzy wykonawczej zostaje gabinet sformowany przez premiera i mający oparcie w większości parlamentarnej. Zmiany mają wejść w życie w 2013 roku po wyborach prezydenckich. Poprawki idące w kierunku postulowanego przez Zachód ograniczenia władzy prezydenckiej i wzmocnienia uprawnień parlamentu i rządu spotkały się w większości z aprobatą opiniującej reformę Komisji Weneckiej (KW, ciało doradcze przy Radzie Europy). Jednocześnie jednak fakt, że jej najważniejsze zapisy wejdą w życie dopiero wraz z końcem drugiej i ostatniej kadencji prezydenta Micheila Saakaszwilego, a także daleko idące wzmocnienie prerogatyw szefa rządu należy interpretować jako próbę zabezpieczenia kierunków dotychczasowej polityki państwa i umożliwienia głowie państwa dalszego pozostawania u władzy na stanowisku premiera.

Najważniejsze zmiany w konstytucji oraz tryb ich wprowadzania

Dotychczas centralną rolę w gruzińskim systemie politycznym odgrywał prezydent. Po wejściu w życie reformy konstytucyjnej prezydent pozostanie głową państwa, jednak znaczna część jego kompetencji zostanie przekazana rządowi, który uzyska status zwierzchniego organu władzy wykonawczej zarówno w dziedzinie polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Wedle nowych przepisów premier będzie miał wyłączny wpływ na skład gabinetu (dotąd ministrów obrony i spraw wewnętrznych nominował prezydent), a także na obsadę gubernatorów. Szefowi rządu przysługiwać będzie także prawo kontrasygnaty dekretów prezydenckich (z wyjątkiem czasu wojny) oraz nominacji na stanowiska dowódcze w armii oraz ambasadorów. Prezydent utraci także prawo inicjatywy legislacyjnej. Pomimo pozostawienia przy głowie państwa statusu „najważniejszego reprezentanta” państwa w kwestiach zewnętrznych w praktyce prezydent będzie potrzebował zgody rządu zarówno na prowadzenie rozmów, jak i podpisywanie umów międzynarodowych.

Prace nad nowym tekstem konstytucji trwały od czerwca ub.r., kiedy prezydent Saakaszwili powołał komisję konstytucyjną (opozycja odmówiła udziału w jej pracach, w Tbilisi trwały wówczas masowe protesty pod hasłami ustąpienia prezydenta). Pod koniec lipca br. tekst został upubliczniony, natomiast już 24 września miało miejsce pierwsze czytanie w parlamencie. Tryb przyjęcia noweli konstytucyjnej wywołał powszechną krytykę opozycji oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych: konsultacje społeczne nad projektem wypadły w okresie wakacyjnym, a między pierwszym a ostatnim czytaniem minęły zaledwie

trzy tygodnie. Dodatkowo władze dopiero pod naciskiem (m.in. ze strony USA) wstrzymały przyjęcie poprawek do momentu wydania ostatecznej opinii przez Komisję Wenecką zaproszoną przez stronę gruzińską do zaopiniowania reformy (głosowanie w parlamencie nastąpiło tego samego dnia, w którym Komisja odbyła końcowe posiedzenie).

Komisja Wenecka uznała, że nowelizacja konstytucji oznacza „kilka istotnych ulepszeń oraz krok w dobrym kierunku”, podkreśliła jednak brak równowagi w nowym systemie politycznym, m.in. dominację premiera, czego przejawem jest skomplikowana procedura wotum nieufności.

Konsekwencje reformy

Reforma konstytucyjna *de facto* służy zachowaniu dotychczasowego układu sił i kursu politycznego po zakończeniu drugiej kadencji Micheila Saakaszwilego w 2013 roku. Do czasu wyborów prezydenckich zachowuje centralną pozycję głowy państwa w gruzińskim systemie politycznym, potem zaś przyznaje szefowi rządu prerogatywy porównywalne z obecnymi prezydenckimi. Umożliwi to Saakaszwilemu pozostanie u władzy bez konieczności walki o kolejną kadencję prezydencką, co musiałoby się odbyć z naruszeniem konstytucyjnego zakazu i groziłoby ostrą krytyką za strony Zachodu. Pozwoli prezydentowi także uniknąć podziałów w obozie rządzącym na tle sukcesji i zapobiec ewentualnemu wyłonieniu się konkurenta do władzy we własnych szeregach. Reforma konstytucyjna w perspektywie długofalowej wzmacnia rolę parlamentu, jednak w sytuacji zdecydowanej dominacji prezydenckiego Zjednoczonego Ruchu Narodowego na gruzińskiej scenie politycznej, która zapewne utrzyma się do wyborów parlamentarnych w 2012 roku, największe szanse na uzyskanie parlamentarnej większości ma obóz rządzący. W praktyce oznacza to niemal pewne objęcie stanowiska premiera przez Saakaszwilego.

Wprowadzenie poprawek do konstytucji na trzy lata przed ich wejściem w życie pozwoli obozowi rządzącemu uniknąć krytyki, jaką wywołałyby zmiany ustrojowe bezpośrednio przed wyborami parlamentarnymi (2012) i prezydenckimi (2013). Jest to jednocześnie wykorzystanie słabości i rozproszenia gruzińskiej opozycji niezdolnej obecnie do efektywnych protestów.