

Grzegorz Kuca

## Pozycja ustrojowa Prezydenta Gruzji: stabilizator ustroju czy inspirator konfliktów?

SŁOWA KLUCZOWE:

*pozycja ustrojowa Prezydenta Gruzji, Konstytucja Gruzji z 1995 r.*

Proklamowanie przez parlament w dniu 9 kwietnia 1991 r. niepodległości Gruzji – dotychczas jednej z republik związkowych – nie doprowadziło do ustabilizowania sytuacji w odrodzonym po siedemdziesięciu latach państwie. Obowiązujące unormowania prawne, w tym Konstytucja GSSR z 1978 r., przygotowane na potrzeby poprzedniej epoki, były na tyle deficytowe, czy wręcz przestarzałe, że nawet ich korekta przeprowadzona w dniu 14 kwietnia 1991 r. okazała się niewystarczająca. Przywrócenie instytucji prezydenta i wybór przez parlament na to stanowisko charyzmatycznego opozycjonisty, lidera bloku wyborczego Okrągły Stół–Wolna Gruzja Zwiada Gamsachurdii nie doprowadziło do usprawnienia funkcjonowania państwa<sup>1</sup>. Konieczne stało się przypieczerowanie nowego kierunku reform ustrojowych, który od pierwszych dni istnienia „nowego” państwa wyznaczały założenia systemu rządów prezydenckich. Wybór tego kierunku wynikał z przekonania, że tylko „silny” prezydent może być „gwarancją” pomyślnego przeprowadzenia reform ustrojowych. W tych okolicznościach stało się jasne, że należy przeprowadzić powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie, które zakończą etap

<sup>1</sup> G. Kverenchkhiladze, *Changes in Georgian Constitutionalism: Constitutional Construction of the President and the Government and Specificities of their Interrelationship from the Perspective of 2010 Constitutional Reform*, „Constitutional Law Review” 2012, Nr 5, p. 158–159.

kryzysu legitymizacji władzy wywierającego negatywny wpływ na reformy państwa i integrację ze społecznością międzynarodową.

W dniu 26 maja 1991 r. w Gruzji, jako w pierwszej republice związkowej, odbyły się powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie. Zgodnie z oczekiwaniami wygrał je (z miażdżącą przewagą 87,5% głosów poparcia) Związek Gamsachurdia. Nowo wybrany prezydent uzyskał uprawnienia, które – co istotne – były szersze niż w większości znanych systemów prezydenckich. Niestety wbrew oczekiwaniom nie wykorzystał on możliwości tego potencjału, zaniedbał procesy demokratyczne, skupił się na polityce narodowościowej i zawiódł pokładane w nim nadzieje<sup>2</sup>. Okazało się, że korekta „starego” systemu nie przyniosła pożądanych efektów. Konieczna była gruntowna reforma poszerzająca „przestrzeń demokratyczną”. W dniu 2 stycznia 1992 r. wojskowi powołali Radę Wojskową, która wprowadziła stan wyjątkowy. Dwa dni po tych wydarzeniach prezydent Gamsachurdia wraz z najbliższym otoczeniem uciekł z kraju. Tymczasem Rada Wojskowa poszukiwała sposobu zażegania kryzysu politycznego. Mnożyły się różne, wręcz zaskakujące propozycje, włącznie z przywróceniem monarchicznej formy państwa ze wszystkimi tego wadami i zaletami<sup>3</sup>. W tym celu delegacja państwowa udała się do Madrytu i Malagi w poszukiwaniu potomków królewskiej rodziny Bagrationi chętnych do objęcia gruzińskiego tronu. Propozycja ta jednak nie była na tyle przekonująca, aby wyznaczyć nowy kierunek reform ustrojowych<sup>4</sup>.

Ostatecznie, 21 lutego 1992 r. unieważniono Konstytucję GSSR z 1978 r. i przywrócono Konstytucję Gruzji z 1921 roku<sup>5</sup>. Plany budowy gruzińskiego prezydenccjalizmu odłożono na później. Natomiast rok 1992 wyznacza krótki okres obowiązywania systemu rządów parlamentarnych<sup>6</sup>. Przywrócona Konstytucja z 1921 r. nie przewidywała instytucji prezydenta, a funkcję głowy państwa – w nawiązaniu do szwajcarskiego pierwowzoru opartego na promowanej przez gruzińskich socjaldemokratów w latach 20. XX w. formie rządów<sup>7</sup> – powierzała szefowi rządu wybierania-

---

<sup>2</sup> Zob. W. Materski, *Gruzja*, Warszawa 2010, s. 274–276.

<sup>3</sup> Obawiano się, że brak powszechnych i bezpośrednich wyborów głowy państwa może przedłużać kryzys legitymizacji władzy.

<sup>4</sup> G. Kuca, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Gruzji*, Warszawa 2012, s. 13–14.

<sup>5</sup> A. Demetrashvili, *Paradigms of Constitutionalism in Georgia*, „Constitutional Law Review” 2010, Nr 3, p. 85.

<sup>6</sup> N. Kuchinka-Lančava, F. Grotz, *Georgia*, [in:] D. Nohlen, F. Grotz, Ch. Hartmann (eds), *Elections in Asia and the Pacific. A Data Handbook*, New York 2001, p. 371.

<sup>7</sup> Zob. K. Shengella, *History of Georgia*, Tbilisi 2011, p. 202–204.

nemu na roczną kadencję<sup>8</sup>. 10 marca 1992 r. Rada Wojskowa powołała Radę Państwa jako tymczasowy parlament, mianując jej przewodniczącym byłego ministra spraw wewnętrznych w rządzie GSSR, a następnie ministra spraw zagranicznych ZSRR Eduarda Szewardnadze. Nowo wybrany parlament 6 listopada 1992 r. uchwalił ustawę o organach władzy państwowej. Zgodnie z lansowanymi wówczas poglądami o zaletach kolegalnej formy sprawowania władzy ustawa nie przewidywała instytucji prezydenta, a funkcję głowy państwa powierzała przewodniczącemu parlamentu – Rady Najwyższej zwanej też Radą Państwa. Został nim jedyny zgłoszony kandydat – Eduard Szewardnadze. Gruzją wstrząsały kolejne kryzysy polityczne prowadzące do destabilizacji prac rządu, który w wyniku odrzucenia ustawy budżetowej podał się do dymisji. Tymczasem do kraju powrócił Zwiad Gamsachurdia, który oznajmił, że powraca do polityki i chce być „przewodnikiem” odrodzonego narodu. Na przełomie października i listopada 1993 r. zwolennicy Gamsachurdii zostali obaleni, a sam Gamsachurdia został znaleziony martwy<sup>9</sup>.

Podjęte próby ustabilizowania państwa ponownie okazały się niewystarczające. Objawiły się braki tymczasowej ustawy o organach państwowych. Nałożyły się na to ruchy separatystyczne i niezadowolenie obywateli. W końcu uznano, że nie da się pozostać dłużej na gruncie istniejących rozwiązań ustrojowych. Gruzja potrzebowała nowej pełnej ustawy zasadniczej. Powołana 17 lutego 1993 r. Komisja Konstytucyjna zebrała się tylko dwa razy w ciągu dwudziestu pięciu miesięcy swojej działalności. Zasadnicze prace na projektami nowej Konstytucji trwały w niewielkich pod względem liczby członków komisjach redakcyjnych. Pod obrady Komisji Konstytucyjnej trafiło 12 projektów konstytucji. W przedstawionych projektach ścierały się dwie główne propozycje, pierwsza odwoływała się do systemu rządów parlamentarnych (porównywana niekiedy do założeń systemu kanclerskiego w RFN), zaś druga propozycja, opierała się na założeniach „semiprezydenckiego” (mieszanego) systemu rządów (wzorowanego na V Republice Francuskiej)<sup>10</sup>. Główni „architekci” nowego ustroju stanęli przed trudnym zadaniem nakreślenia ostatecznego kształtu nowej Konstytucji. Finalnie, Komisja Konstytucyjna zgodziła się na projekt opracowany w październiku 1994 r. w Chicago, ale został on stanowczo odrzucony przez nieprzychylnego mu – Eduarda

<sup>8</sup> G. Papuashvili, *The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years*, „European Public Law” 2012, Nr 2, p. 341.

<sup>9</sup> S.E. Cornell, *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Richmond 2001.

<sup>10</sup> S. Jones, *Georgia. A Political History since Independence*, London–New York 2013, p. 101.

Szewarnadze, który zapatrzony w stronę Moskwy polecił opracowanie nowego projektu bazującego na „sprawdzonym” rosyjskim systemie rządów<sup>11</sup>. Ostatecznie, pomimo nacisków ze strony E. Szewarnadze, przyjęto projekt, którego zasadniczym elementem miał być „autorski” system rządów prezydenckich. Projekt Konstytucji został ukończony 16 lutego 1993 r., a następnie przekazany pod obrady parlamentu. W tych okolicznościach druga pełna Konstytucja niepodległej Gruzji została uchwalona 24 sierpień 1995 r. (weszła w życie 17 października 1995 r.).

Pierwotna wersja Konstytucji z 1995 r. charakteryzowała się znacznym wyeksponowaniem pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji, któremu powierzono nie tylko rolę głowy państwa, ale też szefa władzy wykonawczej (art. 69 ust. 1 konstytucji)<sup>12</sup>. Prezydent Gruzji kierował i realizował politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. Zapewniał jedność i niepodzielność kraju, a także zgodność z konstytucją działalności organów państwowych (art. 69 ust. 2 konstytucji). Nadto był najwyższym przedstawicielem Gruzji w stosunkach zagranicznych (art. 69 ust. 3 konstytucji). Potwierdzeniem szczególnego miejsca głowy państwa w systemie organów państwowych były powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie oraz 5 letnia kadencja, z zastrzeżeniem, że ta sama osoba może sprawować urząd prezydenta przez dwie kolejne kadencje (art. 70 ust. 1 zd. 2 konstytucji). Prezydent Gruzji korzystał z immunitetu formalnego, który obejmował zakaz aresztowania oraz prowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego (art. 75 ust. 1 konstytucji). Mógł być usunięty z zajmowanego stanowiska tylko w trybie *impeachmentu* za naruszenie konstytucji, zdradę stanu lub inne ciężkie przestępstwo (art. 75 ust. 2 konstytucji)<sup>13</sup>.

Wyznacznikiem silnej pozycji ustrojowej głowy państwa były też relacje głowy państwa z rządem, którego członkowie byli powoływani i odwoływani samodzielnie przez prezydenta, ponosili przed nim odpowiedzialność, a nadto składali przed nim rezygnację (art. 79 ust. 1 i 2 konstytucji). Prezydent Gruzji był także upoważniony do uchylania aktów organów władzy wykonawczej (art. 73 ust. 3 konstytucji). W relacjach z parlamentem dysponował prawem inicjatywy ustawodawczej obejmującym także prawo wnoszenia projektu ustawy o zmianie konstytucji

---

<sup>11</sup> I. Areshidze, *Democracy and Autocracy in Eurasia. Georgia in Transition*, East Lansing 2007, p. 37.

<sup>12</sup> Warto podkreślić, że Konstytucja z 1995 r. nie przewidywała instytucji wiceprezydenta. W razie opróżnienia urzędu prezydenta zastępował go przewodniczący parlamentu.

<sup>13</sup> Procedura usunięcia Prezydenta Gruzji w trybie *impeachmentu* została określona w art. 63 konstytucji.

(art. 102 ust. 2 pkt 2 konstytucji) oraz wyłączne prawo przedłożenia projektu ustawy budżetowej (art. 73 ust. 1 pkt e konstytucji), dość szeroko rozumiane prawo weta ustawodawczego<sup>14</sup> oraz prawo podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia. Prezydent Gruzji zarządzał wybory parlamentarne, zwoływał pierwsze posiedzenie parlamentu, ale – co charakterystyczne w systemach prezydenckich – nie dysponował prawem rozwiązania (skrócenia kadencji) parlamentu.

Nowa, pełna ustawa zasadnicza, otworzyła drogę do wyborów prezydenckich, które wraz z wyborami parlamentarnymi odbyły się 5 listopada 1995 r. Zdecydowanie wygrał je (z wynikiem 74,32% głosów) kandydat Gruzińskiego Związku Obywatelskiego – Eduard Szewardnadze. Nowy, ale dobrze znany prezydent szybko przystąpił do reformowania państwa. Przeprowadzone reformy sprzyjały ustabilizowaniu sytuacji oraz wzrostowi zaufania społecznego. Z czasem pojawiały się głosy krytyczne, które doprowadziły do nieudanego zamachu na E. Szewardnadze przeprowadzonego w dniu 9 lutego 1998 r. Narastało też napięcie i wrogie nastawienie do władz centralnych w regionie, w tym przede wszystkim w Abchazji oraz Południowej Osetii. Ostatecznie przeprowadzone w dniu 9 kwietnia 2000 r. wybory prezydenckie potwierdziły zaufanie do działań reformatorskich E. Szewardnadze, który z poparciem 80,52% głosów okazał się zwycięzcą wyborów. Dobra *passa* nie trwała zbyt długo. Gruzję osiągnął kryzys gospodarczy, szerzyła się korupcja, rosło niezadowolenie społeczne. W obozie władzy pojawiła się wewnętrzna opozycja z Micheilem Saakaszwilim i Zurabem Żwanią na czele<sup>15</sup>. Na fali protestów związanych z nieprawidłowościami w wyborach parlamentarnych i podejrzeniami o manipulacje wyborcze, E. Szewardnadze 23 listopada 2003 r. zrzekł się urzędu prezydenta, a obowiązki głowy państwa objęła przewodnicząca parlamentu – Nino Burdżanadze. W dniu 4 stycznia 2004 r. odbyły się przedterminowe wybory prezydenckie, które wygrał przedstawiciel obozu „Młodych Reformatorów”, kandydat Ruchu Narodowego Micheil Saakaszwili. Podczas inauguracji zapowiedział on szybkie przeprowadzenie niezbędnych reform ustrojowych<sup>16</sup>.

Pierwszą istotną korektę pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji przyjęto na mocy ustawy konstytucyjnej nr 3272 z 6 lutego 2004 r. Wprowa-

<sup>14</sup> Przed podpisaniem ustawy Prezydent Gruzji mógł zgłosić poprawki, które następnie były poddawane pod głosowanie w parlamencie (art. 68 ust. 1–2 Konstytucji).

<sup>15</sup> G. Kuca, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Gruzji...*, s. 15–16.

<sup>16</sup> Zob. J. Wheatley, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union*, Aldershot 2005; T. de Waal, *The Caucasus. An Introduction*, New York 2010, p. 188.

dzona korekta, osobiście promowana przez M. Saakaszwilego będącego zwolennikiem silnej pozycji głowy państwa, nie doprowadziła do utrzymania (a tym bardziej wzmocnienia) pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji. Propozycja M. Saakaszwilego będącego autorem słów: „nie zamierzam być prezydentem, który nie ma funkcji” zderzyła się z nieco inną wizją ustroju czołowych gruzińskich polityków, w tym: ministra stanu Zuraba Żwanii zwolennika powierzenia głowie państwa kompetencji do „rozwiązania nieudolnego parlamentu” oraz przewodniczącej parlamentu Nino Burdżanadze przeciwniczce osłabiania „parlamentu będącego głosem narodu”<sup>17</sup>. Z perspektywy dziesięciu lat można powiedzieć, że ustawa konstytucyjna z 2004 r. była wyrazem kompromisu pomiędzy poglądami tych trzech ważnych polityków, co najlepiej obrazują wprowadzone zmiany. Na podstawie tych zmian Prezydent Gruzji pozostał głową państwa (art. 69 ust. 1 Konstytucji), ale „oddął” część władzy wykonawczej na rzecz nowo utworzonego urzędu premiera (art. 79 ust. 1 Konstytucji), który miał być samodzielnym i aktywnym podmiotem władzy wykonawczej. Charakterystyczne, że „nowa” władza wykonawcza nie opierała się na równorzędności obu jej „graczy”. Przewaga Prezydenta Gruzji nadal pozostawała wyraźna. Nie wprowadzono też mechanizmów, które zapewniałyby współdziałanie pomiędzy głową państwa a premierem (czy poszczególnymi członkami) rządu<sup>18</sup>. Nowy podział ról ustrojowych mógł (i w praktyce prowadził) do wielu niejasności, a nawet sporów. Brak koherencji, a nawet konfliktogenność przeprowadzonych zmian dotyczył niejasno określonej pozycją ustrojowej premiera stojącego na czele rządu, który – co istotne – ponosił odpowiedzialność zarówno przed Prezydentem Gruzji, jak i przed parlamentem (art. 79 ust. 2 Konstytucji). W praktyce to co miało być największą zaletą wprowadzonych zmian, szybko okazało się ich istotną wadą. Wprowadzona korekta pozostawiała bowiem głowie państwa dużą swobodę w rozstrzyganiu o losie rządu i parlamentu. Na jej podstawie Prezydent Gruzji mógł samodzielnie zdecydować, czy ignorować wyraźnie wyrażoną wolę parlamentu, czy ingerować w sprawy rządowe<sup>19</sup>. Z drugiej strony mogła też powstać sytuacja, w której więk-

---

<sup>17</sup> Saakashvili Wants Strong Presidency, <http://civil.ge/eng/article.php?id=6140&search=Saakashvili>, 20.12.2012.

<sup>18</sup> Gruzjińskiemu systemowi ustrojowemu była obca instytucja kontrasygnaty, która mogłaby wymuszać konieczność współdziałania dwóch głównych podmiotów władzy wykonawczej.

<sup>19</sup> *Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg 2004, p. 6, <http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL%282004%29004-e.pdf>, 21.12.2013.

szość parlamentarna nie była w stanie odrzucić kandydata na stanowisko premiera, nie ryzykując rozwiązania samego parlamentu<sup>20</sup>, gdyż nawet w przypadku, gdy parlament wyraził wotum nieufności wobec rządu, to Prezydent Gruzji mógł samodzielnie rozstrzygnąć, czy „lepszym” rozwiązaniem będzie odwołanie rządu, czy może rozwiązanie parlament i zarządzenie wyborów przedterminowych, w konsekwencji których ostateczne rozstrzygnięcie sporu zostanie oddane w ręce wyborców<sup>21</sup>.

Nowe rozwiązania ustrojowe zostały poddane szerokiej krytyce przez różne siły polityczne, ale aktualne nadal hasła „rewolucji róż” skutecznie tłumili głosy niezadowolenia. Wielu zwolenników reform ustrojowych opuściło wówczas obóz władzy i uznało wprowadzone zmiany za niedemokratyczne<sup>22</sup>. Analizując zmiany można stwierdzić, że reforma z 2004 r. zawiesiła (czy wręcz zakończyła) etap budowy gruzińskiego systemu prezydenckiego. Dualizm „nowej” egzekutywy powodował nieznaczne osłabienie pozycji ustrojowej głowy państwa. Prezydent Gruzji pozostawał jednak niezależny od parlamentu, dysponował samodzielnie istotnymi uprawnieniami w sferze prawodawstwa, tworzenia i ukierunkowywania prac rządu, modyfikowania jego składu oraz arbitrażu, w sporach między parlamentem a rządem, kierowania polityką zagraniczną i gwarantującego zewnątrzne bezpieczeństwo państwa. Rok 2004 wyznaczył zatem początek obowiązywania w Gruzji „semiprezydenckiego” (mieszanego) systemu rządów, popularyzowanego przez M. Duvergera<sup>23</sup> i porównywanego niekiedy do systemu rządów V Republiki Francuskiej<sup>24</sup>.

Kolejną istotną korektę pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji przyniósł rok 2010 i reforma przeprowadzona na mocy ustawy konstytucyjnej nr 3710 z 15.10.2010 r. Katalizatorem tej reformy była krytyka „obozu władzy”, wydarzenia związane z antyprezydencką demonstracją, tzw. „rewolucją różg” oraz „wojną pięciodniową”<sup>25</sup>, które ujawniły niedostatki obowiązujących rozwiązań ustrojowych. W tej sytuacji uznano, że

<sup>20</sup> To samo dotyczyło projektu ustawy budżetowej.

<sup>21</sup> *No Country for Old Men*, [http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=322&debate\\_ID=3&slide\\_ID=12](http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=322&debate_ID=3&slide_ID=12), 20.12.2013.

<sup>22</sup> J. Wheatley, *Georgia from National Awakening...*, p. 194.

<sup>23</sup> Por. M. Duverger, *A New Political System Model: Semi Presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, vol. 8, p. 165.

<sup>24</sup> G. Kuca, *Reformy konstytucyjne w Gruzji (próba podsumowania)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 570.

<sup>25</sup> „Wojna pięciodniowa” to nazwa konfliktu rosyjsko-gruzińskiego mającego miejsce w dniach 8–13 sierpnia 2008 r. Zob. S. Jones, *Georgia...*, s. 239 i n.; T. de Waal, *The Caucasus...*, p. 211.

konieczna jest „naprawa” relacji w trójkącie władzy (prezydent – parlament – rząd)<sup>26</sup>. Promotorem zmian był ponownie prezydent M. Saakaszwili, który zweryfikował swoje poglądy i uznał, że system w wydaniu z 2004 r. jest niewydolny i wymaga korekty<sup>27</sup>. Powołana przez Prezydenta Gruzji w dniu 8 czerwca 2009 r. Narodowa Komisja Konstytucyjna została podzielona na dziewięć odrębnych grup roboczych ujętych według kryterium przedmiotowego<sup>28</sup>. Przygotowany przez Komisję projekt sygnowany nazwiskiem Awtandila Demetraszwilliego wbrew oczekiwaniom nie prowadził do wzmocnienia pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji, ale ograniczył jego uprawnienia poprzez połączenie „zalet” systemu „semiprezydencckiego” (mieszanego) z systemem parlamentarnym. Obok tego projektu pojawił się jeszcze projekt całkowicie nowej, odwołującej się do wzorów amerykańskich, konstytucji przygotowany przez Instytut Wolności reprezentowany przez Iwana Ramiszwili oraz projekt Gonaszwili-Bodzaszwili nazwany od nazwisk jego autorów<sup>29</sup>. W tym samym czasie tzw. komisja obywatelska opracowała też własny projekt reformy konstytucyjnej opierający się na rudymencie zrównoważonego systemu parlamentarnego mającego zapobiegać kryzysom władzy<sup>30</sup>. W konsekwencji, chociaż zgodnie uznano, że gruziński system rządów wymaga daleko idącej rekonstrukcji, to jednak każda ze stron upatrywała możliwość rozwiązania tego problemu w inny sposób. Finalnie, 11 maja 2010 r. Narodowa Komisja Konstytucyjna wybrała projekt A. Demetraszwilliego i przedłożyła go pod obrady parlamentu. 15 października 2010 r. parlament Gruzji przyjął 112 (przy 150 członkach) głosami „za” nowelizację Konstytucji wprowadzającą przepisy gruntownie zmieniające relacje na linii prezydent – rząd – parlament<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Ustawa konstytucyjna nr 3710 z 2010 r. obejmowała także wiele innych, ważnych z gruzińskiego punktu widzenia, reform ustrojowych, w tym podniosła do rangi konstytucyjnej samorząd terytorialny.

<sup>27</sup> Saakashvili Defends President's Role in New Constitution, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22641>, 20.12.2012.

<sup>28</sup> Zob. A. Demetrashvili, *Preface: Constitutional Reform of 2009/2010 in Georgia – Scopes, Direction and Result*, [in:] W. Babeck, S. Fish, Z. Reichenbecher (eds), *Rewriting a Constitution: Georgia's shift towards Europe, With an introduction by Avtandil Demetrashvili, Chairman of the State Constitutional Commission*, Eschborn 2012, p. 13.

<sup>29</sup> Zob. <http://constcommis.gov.ge/uploads/files/proeqti%20bodzashvili%20gonashvili.pdf>, 18.12.2013.

<sup>30</sup> [http://www.konstitucia.ge/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=44&Itemid=94&lang=ka](http://www.konstitucia.ge/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=44&Itemid=94&lang=ka), 18.12.2012.

<sup>31</sup> *New Constitution Adopted*, <http://civil.ge/eng/article.php?id=22756>, 18.12.2013.



Reforma konstytucyjna z 2010 r.<sup>32</sup> przybrała postać kompleksowej i – co charakterystyczne – trój etapowej zmiany Konstytucji. Z tego powodu, w opinii wielu komentatorów, wyznaczyła ona początek obowiązywania nowej Konstytucji Gruzji, choć z formalnego punktu widzenia reforma ta sprowadzała się do zmiany Konstytucji z 1995 r. Zasadnicza część przepisów ustawy konstytucyjnej z 15 października 2010 r., w tym także dotyczących pozycji ustrojowej głowy państwa, weszła w życie od momentu zaprzysiężenia nowo wybranego Prezydenta Gruzji w październiku 2013 r.<sup>33</sup>, którym z poparciem 62,12% został bezpartyjny były minister edukacji i nauki Giorgi Margwelaszwili<sup>34</sup>. Wprowadzone zmiany kładły nacisk na potrzebę racjonalizacji, rozumianej jako ograniczenie omnipotencji głowy państwa oraz zapewnienie stabilności i skuteczności działania władzy wykonawczej. Przywrócenie równowagi w relacjach pomiędzy władzami miało zbliżyć Gruzję do Europy i pomóc w udzieleniu odpowiedzi na ciągle aktualne pytanie o dalszy kierunek reform ustrojowych, tzn. jaki system rządów (parlamentarny czy prezydencki) jest (ma być) lepszy w gruzińskich realiach ustrojowych, choć komentatorzy nieprzychylni pozostającemu u władzy prezydentowi M. Sakaszwilemu twierdzili, że ma ona sprzyjać pozostaniu lidera „rewolucji róż” u władzy.

W świetle wprowadzonych zmian Prezydent Gruzji pozostał głową państwa, gwarantem narodowej niepodległości i jedności narodu (art. 79 ust. 1 Konstytucji), a także zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Gruzji (art. 79 ust. 2 Konstytucji) oraz reprezentantem Gruzji w stosunkach zagranicznych (art. 79 ust. 3 Konstytucji), ale utracił kierowniczą rolę w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej. Konieczna do realizacji przypisanych funkcji bezstronność i apolityczność głowy państwa została wzmocniona poprzez rozszerzenie formuły niepołączalności zakazującej Prezydentowi Gruzji zajmowania stanowiska w partii politycznej, prowadzenia działalności gospodarczej, otrzymywania wynagrodzenia lub innego rodzaju stałych poborów za jakąkolwiek inną działalność (art. 72 Konstytucji).

<sup>32</sup> Ciekawe rozważania na temat reform konstytucyjnej z 2010 r. można odnaleźć w książce: W. Babeck, Z. Reichenbecher, S. Fish, (eds), *Rewriting a Constitution: Georgia's shift towards Europe, With an introduction by Avtandil Demetrashvili, Chairman of the State Constitutional Commission*, Eschborn 2012.

<sup>33</sup> Warto w tym miejscu wskazać, że niektóre przepisy ustawy konstytucyjnej nr 3710 z 2010 r. weszły w życie w terminie 15 dni od dnia jej ogłoszenia, a niektóre z dniem 1 stycznia 2011 r.

<sup>34</sup> Zob. Protokół z wynikami wyborów prezydenckich zamieszczony na stronie internetowej Centralnej Komisji Wyborczej, <http://www.cec.gov.ge/uploads/other/26/26478.pdf>, 28.12.2013.

Prezydent Gruzji nadal wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich na pięcioletnią kadencję, ale nie musi to być już obywatel Gruzji z urodzenia<sup>35</sup>. Przysługuje mu immunitet formalny obejmujący zakaz aresztowania lub pociągnięcia do odpowiedzialności karnej (art. 75 ust. 1 konstytucji). Może on być usunięty z zajmowanego stanowiska tylko w trybie *impeachmentu* za naruszenie konstytucji, zdradę stanu lub inne ciężkie przestępstwo (art. 75 ust. 2 konstytucji). Zapewnieniu jednolitości działania egzekutywy ma służyć instytucja kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta Gruzji dokonywana przez premiera (art. 73<sup>1</sup> ust. 1 Konstytucji), przy czym wyjątki od tej reguły (czyli tzw. prerogatywy) zostały określone w art. 73<sup>1</sup> ust. 2–4 Konstytucji. Prezydent Gruzji utracił prawo zarządzania referendum ogólnokrajowego, z własnej inicjatywy i od tej pory może to uczynić tylko na wniosek parlamentu, rządu oraz nie mniej niż 200 tysięcy wyborców (art. 74 ust. 1 Konstytucji)<sup>36</sup>.

Ograniczenie pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji oznaczało wzmocnienie pozycji ustrojowej rządu z premierem na czele. Ustawa konstytucyjna z 2010 r. powierzyła rządowi – co należy podkreślić – rolę „najwyższego organu władzy wykonawczej” realizującego „wewnętrzną i zagraniczną politykę” państwa (art. 78 ust. 1 Konstytucji). Rząd ponosi odpowiedzialność tylko przed parlamentem, a nie jak dotychczas przed Prezydentem Gruzji i parlamentem (art. 78 ust. 1 Konstytucji). Premier jako szef rządu (art. 79 ust. 1 Konstytucji) został upoważniony do określania kierunków działalności rządu, organizowania jego działalności, koordynowania i kontrolowania działalności członków rządu (art. 79 ust. 2 Konstytucji), a nadto, samodzielnie – a nie jak dotychczas za zgodą Prezydenta Gruzji – powoływania i odwoływania pozostałych członków rządu (art. 79 ust. 5 Konstytucji). Rezygnacja premiera lub ustanie jego kompetencji skutkuje ustaniem kompetencji innych członków rządu. W przypadku rezygnacji lub odwołania innego członka rządu, premier samodzielnie powołuje nowego członka rządu (art. 79 ust. 7 Konstytucji). Środkiem egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem pozostaje wotum nieufności, które polega na zgłoszeniu wniosku przez co najmniej dwie piąte członków parlamentu w sprawie przyjęcia uchwały wyrażającej brak zaufania dla rządu. Wniosek o wotum nieufności uznaje się za przyjęty, jeśli uzyska poparcie więcej niż połowy członków parlamentu. Jeżeli parlament nie uchwali wotum nieufności,

---

<sup>35</sup> Zob. art. 70 ust. 2 Konstytucji.

<sup>36</sup> Zob. Na temat charakterystyki pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji ciekawe rozważania zamieszcza A. Demetraszvili, Zob. A. Demetrashvili, *Paradigms...*, 98.

ponowny wniosek o wyrażenie wotum nieufności przez tych samych członków parlamentu może być złożony po 6 miesięcy od poprzedniego głosowania (art. 81 ust. 1 Konstytucji)<sup>37</sup>. W relacjach z parlamentem Prezydent Gruzji utracił prawo inicjatywy ustawodawczej<sup>38</sup>, w tym także prawa inicjatywy w zakresie ustawy budżetowej<sup>39</sup> oraz prawa inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany Konstytucji<sup>40</sup>. W gestii Prezydenta Gruzji pozostało prawo weta ustawodawczego oraz prawo podpisania i zarządzenia ogłoszenia ustawy (68 ust. 2 Konstytucji). Prezydent zarządza wybory parlamentarne (art. 50 ust. 2<sup>1</sup> Konstytucji), zwołuje pierwsze posiedzenie (art. 51 Konstytucji), a nadto dysponuje prawem rozwiązania parlamentu Gruzji w ściśle określonych przypadkach (art. 51<sup>1</sup> Konstytucji).

Ustawa konstytucyjna nr 3710 z 2010 r. przyniosła zasadniczą zmianę pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji. Ewolucja władzy wykonawczej w stronę głowy państwa pełniącej głównie funkcje reprezentacyjne i będącej arbitrem dysponującym silnym mandatem do sprawowania władzy wynikającym z powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich uznawana jest za jedną z najważniejszych cech tej reformy. Warto podkreślić, że wprowadzona reforma zyskała aprobatę społeczności międzynarodowej i została uznawana za istotny element modernizacji gruzińskich instytucji ustrojowych<sup>41</sup>. Wydaje się jednak, że gruziński ustrojodawca nie powiedział jeszcze ostatniego słowa, gdyż w grudniu 2013 r. parlament Gruzji powołał Komisję ds. Reformy Konstytucji, która ma wykazać ewentualne braki i nieścisłości wprowadzonych w październiku 2013 r. rozwiązań ustrojowych<sup>42</sup>.

Analizując pozycję ustrojową Prezydenta Gruzji należy stwierdzić, że doznała ona najdalej idącej korekty spośród wszystkich rozwiązań ustrojowych przyjętych w Konstytucji z 23 sierpnia 1995 r. Nie jest to jednak jedyna, tak głęboka, a przede wszystkim ingerująca w *meritum* przyjętego niespełna dwadzieścia lat temu ustroju, korekta. Wypada wspomnieć, że

<sup>37</sup> Więcej na temat pozycji procedury powoływania i odpowiedzialności rządu, Zob. G. Kuca, *Reformy konstytucyjne...*, s. 572 i n.

<sup>38</sup> Por. Art. 67 ust. 1 Konstytucji.

<sup>39</sup> Na podstawie art. 93 ust. 1 Konstytucji tylko rząd ma prawo przedłożyć parlamentowi projekt budżetu państwa.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 102 ust. 2 i 3 Konstytucji prawo inicjatywy w zakresie zmiany konstytucji zostało ograniczone tylko dla parlamentu oraz grupy 200 tysięcy wyborców.

<sup>41</sup> G. Kverenchkhiladze, *Changes in Georgian Constitutionalism: Constitutional Construction of the President and the Government and Specificities of their Interrelationship from the Perspective of 2010 Constitutional Reform*, „Constitutional Law Review” 2012, Nr 5, p. 170.

<sup>42</sup> Zob. <http://civil.ge/eng/article.php?id=26832>, 29.12.2013.

do końca 2013 r. Konstytucja Gruzji była także w pozostałym zakresie gruntownie modernizowana, a liczba ustaw konstytucyjnych sięga już trzydziestu. Poza tym należy pamiętać, że w najnowszej historii Gruzji było kilka istotnych zmian faktycznych, tzn. takich, które co prawda nie znalazły odzwierciedlenia w tekście Konstytucji z 1995 r., ale na podstawie ukształtowanej praktyki, istotnie na nią wpłynęły. Do tych zmian należą przypadki rezygnacji kolejnych Prezydentów Gruzji (tak postąpili: Gamsachurdia, Szewardnadze, Saakaszwili), co stworzyło nieprzewidzianą w Konstytucji Gruzji odpowiedzialność głowy państwa przed Narodem. Pozycja ustrojowa Prezydenta Gruzji była stosunkowo często zmieniana, a zmiany te konsekwentnie prowadziły do jej osłabienia. Powodem dokonywania szerszych i ambitniejszych przeobrażeń ustrojowych były zmiany relacji pomiędzy Prezydentem Gruzji a rządem z premierem na czele generowane przez potrzebę uaktywnienia i usamodzielnienia premiera. Brak równowagi był tutaj motywem wiodącym, który zresztą miał objąć rzecz najważniejszą tzn. rozstrzygnąć jaki, tzn. parlamentarny czy prezydencki jest (ma być) ustrój Gruzji. Aktualny system ustrojowy Gruzji daleko odbiega od założeń przyjętych w 1995 r. Nie jest już odmianą systemu prezydenckiego, gdyż upoważnienie do przyjęcia i wykonywania funkcji rządzenia państwem opiera się na układzie sił politycznym reprezentowanych w parlamencie. Przybiera on postać systemu parlamentarnego, w jego odmianie gabinetowej, czy wręcz premierowskiej<sup>43</sup>.

## Streszczenie

Po proklamowaniu niepodległości Gruzji wyznaczono nowy kierunek reform ustrojowych, którym były założenia systemu rządów prezydenckich formalnie potwierdzone w uchwalonej 24 sierpnia 1995 r. Konstytucji. Na podstawie ustawy konstytucyjnej nr 3272 z 6.02.2004 r. pozycja ustrojowa Prezydenta Gruzji uległa osłabieniu, za sprawą wyodrębnienia rządu z premierem na czele. Dalsze osłabienie tej pozycji nastąpiło na mocy ustawy konstytucyjnej nr 3710 z 15.10.2010 r., która powierzyła Prezydentowi Gruzji tylko rolę głowy państwa czyniąc rząd najwyższym organem władzy wykonawczej.

---

<sup>43</sup> Na temat zasadności wyodrębnienia obok dwóch „wielkich systemów” także systemu premierowskiego ciekawe rozważania zamieszczają M. Grzybowski oraz J. Szymanek, Zob. M. Grzybowski, *System rządów (Sejm-Prezydent-Rada Ministrów)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 9 i n.; J. Szymanek, *System rządów premierowskich jako nowy typ systemu rządów: casus Wielkiej Brytanii*, <http://biblioteka.oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/szymanek-j-system-rzadow-premierowskich.pdf>, 22.12.2013.

Grzegorz Kuca

## THE CONSTITUTIONAL POSITION OF THE PRESIDENT OF GEORGIA: A FAKTOR STABILIZING THE SYSTEM OR CONFLICTS INITIATOR?

After proclamation of independence of Georgia, the new direction of constitutional reforms was determined by assumptions of presidential system which was confirmed in the Constitution of August 24<sup>th</sup> 1995. On the basis of constitutional act No. 3272 of February 6<sup>th</sup> 2004 the constitutional position of the President of Georgia was weakened by separating the government with prime minister as a head. Further weakening of the position of the President was performed on the grounds of constitutional act No. 3710 of October 15<sup>th</sup> 2010, which granted the President of Georgia only with the role of head of the state, and made the government the highest executive authority.

**Key words:** *The constitutional position of the President of Georgia, Constitution of Georgia of 1995*

### Bibliografia

- I. Areshidze, *Democracy and Autocracy in Eurasia. Georgia in Transition*, East Lansing 2007.
- W. Babeck, Z. Reichenbecher, S. Fish, (eds), *Rewriting a Constitution: Georgia's shift towards Europe, With an introduction by Avtandil Demetrashvili, Chairman of the State Constitutional Commission*, Eschborn 2012.
- S.E. Cornell, *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Richmond 2001.
- A. Demetrashvili, *Preface: Constitutional Reform of 2009/2010 in Georgia – Scopes, Direction and Result*, [w:] W. Babeck, S. Fish, Z. Reichenbecher (eds), *Rewriting a Constitution: Georgia's shift towards Europe, With an introduction by Avtandil Demetrashvili, Chairman of the State Constitutional Commission*, Eschborn 2012.
- A. Demetrashvili, *Paradigms of Constitutionalism in Georgia*, „Constitutional Law Review” 2010, Nr 3.
- M. Duverger, *A New Political System Model: Semi Presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, vol. 8.
- G. Kuca, *Gruzja*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012.
- G. Kuca, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Gruzji*, Warszawa 2012.

- G. Kuca, *Reformy konstytucyjne w Gruzji (próba podsumowania)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- N. Kuchinka-Lančava, F. Grotz, *Georgia*, [w:] D. Nohlen, F. Grotz, Ch. Hartmann (eds), *Elections in Asia and the Pacific. A Data Handbook*, New York 2001.
- G. Kverenchkhiladze, *Changes in Georgian Constitutionalism: Constitutional Construction of the President and the Government and Specificities of their Interrelationship from the Perspective of 2010 Constitutional Reform*, „Constitutional Law Review” 2012, Nr 5.
- W. Materski, *Gruzja*, Warszawa 2010.
- G. Papuashvili, *The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years*, „European Public Law” 2012, Nr 2.
- K. Shengella, *History of Georgia*, Tbilisi 2011.
- J. Wheatley, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union*, Aldershot 2005.