

Naujosios Gruzijos Konstitucijos projektas

Vytautas Sirijos Gira

Šių metų liepos 19 d. Gruzijos valstybinė konstitucinė komisija (toliau – Komisija) patvirtino Gruzijos Konstitucijos pataisų projektą ir perdavė jį svarstyti šalies parlamentui. Diskusiją dėl pagrindinio valstybės įstatymo pataisų ketinama pradėti šių metų rugsėjį, kai šalies parlamentas susirinkus po vasaros atostogų. Pataisas numatyta į priimti 2010 m. spalio pabaigoje arba lapkričio pradžioje. Naujosios Gruzijos Konstitucijos projekte numatyta transformacija iš prezidentinės respublikos į parlamentinę. Šalies prezidentas atliktų tik simbolines funkcijas, o reikšmingiausias vaidmuo atitektų vyriausybei ir parlamentui.

Nuo 2004 m. sausio, kai Gruzijos prezidentu tapo Michailas Saakašvilis, šalies Konstitucija buvo keista kelis kartus. 2004 m. pradžioje priimtose Konstitucijos pataisose sustiprino prezidento ir vyriausybės galias šalies parlamento atžvilgiu (prezidentui buvo suteikta teisė paleisti parlamentą du kartus per vieną prezidentavimo kadenciją). 2006 m. Konstitucijos pataisose apribojo prezidento įgaliojimus skirti ir atleisti teisėjus, o 2008 m. pataisose šalies prezidentui suteikė teisę atleisti jėgos struktūrų ministrus (teisingumo, gynybos ir vidaus reikalų). 2009 m. Konstitucijos pataisose buvo numatyta po 2012 m. įvyksiančių parlamento rinkimų perkelti dalį parlamento posėdžių į antrą pagal dydį Gruzijos miestą Kutaisį.¹ Taip pat minėtos pataisos nustatė vietos savivaldos rinkimų datą ir įvedė tiesioginius Tbilisio mero rinkimus. Nuo 2004 m. pradžios „Vieningas nacionalinis judėjimas“ išlaikė daugumą vietų parlamente ir kitose valdžios institucijose, todėl faktiškai nesusiformavo efektyvus mechanizmas, kuris leistų kontroliuoti valdančiosios daugumos veiksmus. „Vieningajam nacionaliniam judėjimui“ parlamente turint 131 iš 150 vietų, iš esmės nebeliko poreikio įstatymų leidžiamajai valdžiai kontroliuoti vykdomąją valdžią. Vyriausybės pasiūlyti teisės aktai parlamente iš esmės priimami be svarstymų ir plačių politinių debatų. Tiesa, parlamentinei opozicijai paliktos galimybės burtis į frakcijas ir eiti parlamento pirmininko, įvairių komitetų pavaduotojų pareigas.

Dabartinės Gruzijos Konstitucijos kritikų nuomone, Konstitucija jau seniai prarado pagrindinių taisyklių nustatymo funkciją. Vis labiau pastebimas atotrūkis tarp Konstitucijoje įtvirtintų formalių normų ir kasdienės politinės praktikos, kai bet kokiems Gruzijos politinio gyvenimo pokyčiams įgyvendinti tampa būtinos Konstitucijos pataisos. Daugelis politinių grupių atstovų ir analitikų sutinka, kad Gruzijai

¹ Dėl Gruzijos parlamento posėdžių dalinio perkėlimo į Kutaisį vyriausybę stipriai sukritikavo opozicija ir kelios pilietinės visuomenės organizacijos, kurių nuomone minėtas perkėlimas susilpnins šalies parlamentą. – David Aprasidze, „Georgia“. <<http://www.freedomhouse.hu/images/nit2010/NIT-2010-Georgia-proof-II.pdf>>.

jai būtina nauja Konstitucija, grindžiama pagrindinių politinių veikėjų ir interesų grupių konsensu.² Šiam tikslui 2009 m. birželį Gruzijos prezidentas M. Saakašvilis įkūrė Komisiją, kuri turėjo parengti naujosios Konstitucijos projektą. Dalyvauti Komisijos veikloje buvo pakviesti opozicijos (parlamentinės ir neparlamentinės), nevyriausybinų organizacijų atstovai, teisininkai, mokslininkai ir kt. Reikėtų akcentuoti, kad naujosios Konstitucijos projekto klausimu nuo pat pradžių išsiskyrė Gruzijos vyriausybės, neparlamentinės opozicijos ir dalies pilietinės visuomenės atstovų nuomonės. Daugeliui neparlamentinės opozicijos atstovų atsisakius dalyvauti Komisijoje buvo sukurta alternatyvi visuomeninė konstitucinė komisija.

Pastarosios Konstitucijos pataisos, pristatytos šių metų liepos 19 d. (žr. 1 Priedą) Gruzijos vyriausybės pateikiamos kaip subalansuotą įvairių politinių ir interesų grupių konsensusą skatinantis Konstitucijos modelis, kuriame stiprios galios suteiktos tiek įstatymų vykdomajai, tiek leidžiamajai valdžiai.³ Kita vertus, naujosios Gruzijos Konstitucijos pataisos projektas stipriai kritikuojamas neparlamentinės Gruzijos opozicijos kaip Gruzijos prezidento M. Saakašvilio siekis išlikti valdžioje ir po 2013 m. prezidento rinkimų, galintis kvestionuoti Gruzijos kaip demokratinės valstybės tarptautinį įvaizdį. Vis labiau didėjantis naujųjų Gruzijos Konstitucijos pataisų aktualumas Gruzijos vidaus politikoje verčia detaliau panagrinėti kaip naujoji Gruzijos Konstitucija galėtų paveikti šalies plėtrą po parlamento 2012 m. ir prezidento 2013 m. rinkimų.

² Ten pat.

³ *Radio Free Europe/Radio Liberty*, „Caucasus Report: New Draft Georgian Constitution Unveiled“. <http://www.rferl.org/content/New_Draft_Georgian_Constitution_Unveiled_/2040257.html>.

Naujosios Gruzijos Konstitucijos projekto vertinimai

Nepaisant to, kad naujosios Gruzijos Konstitucijos projektas (žr. 1 Priedą) yra artimas klasikiniam Europos valstybių parlamentiniam modeliui, jis kritikuojamas kai kurių teisininkų, neparlamentinės Gruzijos opozicijos ir pilietinės visuomenės atstovų dėl kelių priežasčių:

1. Visuomeninės konstitucinės komisijos pirmininko ir buvusio Gruzijos Aukščiausiojo Teismo pirmininko Mindia Ugrekheldzes nuomone, naujosios Gruzijos Konstitucijos projekte iš esmės kuriamas išpūdis, kad šalies parlamentui bus suteikta daugiau galių, tačiau iš tikrųjų jokių žymesnių pokyčių nebus, tad parlamentas išliks toks pat silpnas kaip ir dabar.⁴ Vienintelė išimtis kuriai pritaria naujosios Gruzijos Konstitucijos kritikai – naujai išrinkto parlamento vaidmuo formuojant vyriausybę. Kita vertus, tam tikros naujosios Gruzijos Konstitucijos projekte įtvirtintos nuostatos iš esmės sudaro prielaidas šalies prezidentui manipuliuoti parlamento galiomis. Pavyzdžiui, parlamentui pareiškus nepasitikėjimą vyriausybe, prezidentas gali paleisti parlamentą, o ne ministrų kabinetą. Aukščiau minėtos nuostatos leidžia kvestionuoti šalies prezidento, kaip objektyvaus arbitro tarp vyriausybės ir parlamento, vaidmeniu.
2. Dauguma galių ir toliau lieka sukoncentruotos į vykdomąją valdžią, tačiau jau ne prezidento, o ministro pirmininko rankose.
3. Naujosios Gruzijos Konstitucijos projektas kritikuojamas ir dėl dabartinės Konstitucijos nuostatos išlaikymo, kad regionų gubernatoriai bus toliau skiriami, o ne renkami.
4. Naujosios Gruzijos Konstitucijos projektas nesuteikia parlamentinei opozicijai platesnių teisių. Pavyzdžiui, siūloma supaprastinta tyrimų ar bet kokio kito pobūdžio *ad hoc* parlamentinės komisijos sudarymo procedūra. Tačiau tokiai komisijai sudaryti būtina parlamento rezoliucija, kurią balsų dauguma priimtų posėdyje dalyvaujantys parlamento nariai. Vadinasi, tokios komisijos sudarymas priklausys tik nuo valdančiosios daugumos valios.
5. Naujosios Gruzijos Konstitucijos projektas kritikuojamas dėl organinio įstatymo sąvokos panaikinimo. Neparlamentinės opozicijos teigimu, panaikinus šią sąvoką, vyriausybė palengvino savo įstatymų projektų priėmimą parlamente, nes organinių įstatymų priėmimas reikalauja didesnio balsų kvorumo nei priimant paprastus įstatymus.

⁴ *Civil.ge*, „Group Criticizes Draft of Constitutional Amendments“.
<<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22546>>.

Naujoji Konstitucija, jeigu jai pritaras šalies parlamentas, turėtų įsigalioti 2013 m. gruodį, po Gruzijos prezidento rinkimų. Neparlamentinės opozicijos teigimu, Konstitucijos priėmimas dabartiniam šalies prezidentui M. Saakašviliui leistų persėsti iš prezidento į ministro pirmininko kėdę ir išsaugoti stiprią valdžią po 2013 m. Šių metų liepą JAV Nacionalinio demokratinio instituto atliktos apklausos duomenimis, tik 26 procentai Gruzijos gyventojų pritaria M. Saakašvilio siekiams, 32 proc. jiems nepitaria, o 48 proc. respondentų nori, kad Gruzija išlaikytų dabartinę stiprią prezidentinę valdymo sistemą.⁵ Opozicija nuogaštuoja galinti pralaimėti artėjančiuose parlamento ir prezidento rinkimuose, todėl siekia valdančiajai „Vieningo nacionalinio judėjimo“ partijai uždrausti iškelti M. Saakašvilį į ministro pirmininko postą. Vertėtų pabrėžti, kad naujosios Gruzijos Konstitucijos projektą kritikuojanti neparlamentinė opozicija visiškai nesiekia parengti savo politinės programos, kuri galėtų patraukti rinkėjus ir leistų laimėti daugiau balsų rinkimuose. Prognozuojama, kad valdančioji „Vieningo nacionalinio judėjimo“ partija turėtų gana lengvai laimėti 2012 m. Gruzijos parlamento rinkimus ir vėliau perduoti M. Saakašviliui ministro pirmininko postą. M. Saakašviliui tapus Gruzijos ministru pirmininku, vienas galimų kandidatų, galinčių pakeisti M. Saakašvilį šalies vadovo pareigose, yra dabartinis Tbilisio meras Gigi Ugulava. Nuosaikešnės opozicijos atstovai su buvusiu Gruzijos pasiuntiniu Jungtinių Tautų Organizacijoje Irakliu Alasania reikalauja, kad šalies Konstitucijos priėmimas būtų svarstomas visuotiniame referendume. Tačiau M. Saakašvilio partija, parlamente turinti 131 iš 150 vietų, nesutinka su tokiais opozicijos reikalavimais.

Šiuo metu Gruzijos visuomenėje vykstanti diskusija dėl naujosios Gruzijos Konstitucijos poreikio yra neatsiejama nuo šalies politinės sistemos ypatybių. Vis dėlto, kritiką dėl Gruzijos pagrindinio įstatymo pataisų reikėtų grįsti ne tiek probleminiu galių persikirstymo tarp vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios klausimu, kiek Gruzijos transformacijos iš formaliai pusiau prezidentinės (o dėl išplėstų prezidento galių praktiškai super – prezidentinės⁶) į parlamentinę respubliką galimybėmis. Grupė ekspertų iš Nyderlandų Daugiapartinės demokratijos instituto (angl. Netherlands Institute for Multiparty Democracy) ir Kaukazo taikos, demokratijos ir plėtros instituto (angl. Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development) savo tyrime išskyrė šiuos Gruzijos politinės sistemos bruožus, kurie leistų kvestionuoti dabartinės Gruzijos politinės transformacijos efektyvumą⁷:

1. Gruzijos partinės sistemos negalima klasifikuoti pagal klasikinę vienpartinių, dvipartinių ar daugiapartinių sistemų tipologiją. Gruzijoje yra per 190 politinių partijų⁸, konkuruojančių su viena dominuojančia partija. Šis bruožas, nepaisant politinių lyderių kaitos, būdingas Gruzijos politinei sistemai pastaruosius 20 metų. Tinkamiausias Gruzijos politinės sistemos apibūdinimas būtų – dominuojančios politinės partijos sistema. Šioje sistemoje nėra aiškios atskirties

⁵ Radio Free Europe/Radio Liberty, „Controversy Over New Georgian Draft Constitution Continues“.
<http://www.rferl.org/content/Controversy_Over_New_Georgian_Draft_Constitution_Continues/2111017.html>.

⁶ Ghia Nodia, Alvaro Pinto Scholbach „The Political Landscape of Georgia Political Parties“.
<<http://www.pasos.org/content/download/11032/75262/file/The+Political+Landscape+of+Georgia.pdf>>.

⁷ Ghia Nodia, Alvaro Pinto Scholbach „The Political Landscape of Georgia Political Parties“.
<<http://www.pasos.org/content/download/11032/75262/file/The+Political+Landscape+of+Georgia.pdf>>.

⁸ David Aprasidze, „Georgia“.
<<http://www.freedomhouse.org/images/nit2010/NIT-2010-Georgia-proof-II.pdf>>.

tarp vyriausybės ir biurokratinio aparato ir nė viena iš opozicinių partijų negali sudaryti rimtos konkurencijos valdančiajai partijai.

2. Gruzijos politinių partijų vidinė struktūra pasižymi statiškumu. Daugelio šalies politinių partijų vadovybė išlieka statiška, nepaisant jos politinės veiklos efektyvumo. Kitaip tariant, nevyksta politinių partijų vadovybės rotacija. Bene vienintelis būdas naujiems politiniams lyderiams iškilti yra naujų politinių partijų sukūrimas. Visi įžymūs dabartiniai opozicijos veikėjai, buvę M. Saakašvilio sąjungininkai, tokie kaip Nino Burdžanadzė, Zurabas Nogaidelis ir Iraklijus Alasanija yra įkūrę savo partijas.⁹
3. Gruzijos politinė sistema yra silpnai institucionalizuota. Politinių partijų sąsajos su įvairiomis socialinėmis grupėmis yra labai silpnos, o politinių partijų sistemos legitimizacijos lygis – žemas. Gruzijos politinės partijos yra vienos nepopuliariausių socialinių institucijų.¹⁰ Visuomenės parama joms daugiausiai grindžiama pasitikėjimu konkrečios politinės partijos lyderiu, tačiau šiai paramai būdingas nepastovumas.
4. Visa valdžia sukoncentruota vienos valdančiosios partijos rankose, todėl opozicinių partijų fragmentacija yra ganėtinai aukšta. Kita vertus, ideologinė poliarizacija tarp įvairių Gruzijos politinių partijų yra žema.
5. Gruzijos politinių partijų bendradarbiavimui konkrečioms klausimams spręsti būdingas rinkiminių blokų, bendrų parlamentinių frakcijų ir aljansų kūrimas. Dažniausiai toks bendradarbiavimas plėtojamas tarp opozicinių partijų ir beveik nėra būdingas valdančiosios ir opozicinių partijų santykiams. Kita vertus, dominuojančios politinės partijos sistemoje, politinės partijos linkusios lengvai sudaryti ir išardyti koalicijas bei aljansus, neįsipareigojant konkrečioms principams.
6. Politinių partijų konfrontacija (paprastai tarp opozicinių ir valdžios partijų) ganėtinai aukšta, jai būdinga dažna konkrečių asmenų užsipuolimo taktika. Politinių partijų debatai dėl bendrųjų politinių klausimų beveik neplėtojami, o santykiai tarp partijų daugiausiai priklauso nuo asmeninių politinių partijų vadovų santykių, o ne politinių klausimų pobūdžio.

⁹ David Aprasidze, „Georgia“. <<http://www.freedomhouse.hu/images/nit2010/NIT-2010-Georgia-proof-II.pdf>>.

¹⁰ Gruzijos politinių partijų menką populiarumą liudija ir jau minėtos šių metų liepą JAV Nacionalinio demokratinio instituto atliktos apklausos duomenys, pagal kuriuos 64 proc. apklaustųjų mano, kad Gruzijos politinės partijos nepakankamai atstovauja rinkėjų interesams, 53. proc. – kad politinės partijos nepakankamai domina rinkėjų nuomonę laikotarpiu tarp rinkimų. – NDI, CRCC, „Public attitudes towards elections in Georgia“. <http://www.civil.ge/files/files/NDI-Poll_ENG.pdf>.

Aukščiau išskirti Gruzijos politinės sistemos bruožai leidžia teigti, kad šalies politinė sistema nėra galutinai susiformavusi ir pasižymi nestabilumu. Gruzijos politinių partijų sistema yra itin statiška, fragmentuota, partijos silpnai atlieka socialinių institucijų funkcijas, o politinių partijų institucionalizacija priklauso tik nuo partijos lyderio asmenybės populiarumo. Kita vertus, tarp Gruzijos politinių partijų išlieka žemai ideologinei poliarizacijai, egzistuoja konsensusas dėl Gruzijos integracijos į Vakarų (ES ir NATO), o demokratinė institucijų konsolidavimo sėkmė išskirtinai siejama su integracijos į Vakarų sėkme. Todėl sėkmingą šalies transformaciją iš prezidentinės demokratijos į parlamentinę reikėtų sieti ne tik su vidiniu veiksmu (Gruzijos politinės sistemos dinamizmo plėtra), bet ir išorine Vakarų parama Gruzijai 2010-2013 metais.

Gruzijos valstybingumo raidos scenarijai po 2013 m.

Vakarų ekspertų nuomone¹¹, Gruzijos transformacija iš prezidentinės respublikos į parlamentinę, jei ji turės stiprią Vakarų paramą, yra vienas svarbiausių veiksmų prognozuojant šalies valstybingumo raidą po parlamento 2012 m. ir prezidento 2013 m. rinkimų. Galima išskirti mažiausiai tris scenarijus¹²:

Pirmasis scenarijus numato stiprią ir tęstinę Vakarų valstybių paramą¹³ Gruzijos vidaus ir užsienio politikos plėtrai, skatinančią Gruzijos pilietinės visuomenės ir provakarietiškų politinių partijų aktyvumą. Šalies Konstitucijos peržiūros procesas būtų grindžiamas politinių jėgų konsensu, neutralizuojančiu Gruzijos opozicijos spaudimą per išorinius veikėjus (pirmiausia Rusiją), mažinančiu visuomenės susiskaldymą. Iš esmės scenarijus numato dvišalių Gruzijos ir Rusijos santykių atšilimą ir dialogo dėl „išaldytų“ konfliktų Abchazijoje ir Pietų Osetijoje plėtrą. Kita vertus, Vakarų parama nebūtinai skatintų Gruzijos ir Rusijos santykių normalizaciją, net jei Gruzijos politinėms partijoms ir pavyktų pasiekti konsensą vidaus politikoje. Matyt, kad ES branduolį sudarančios valstybės – Prancūzija ir Vokietija – linkusios puoselėti skirtingas vizijas dėl Asociacijos susitarimų su ES rytinėmis kaimynėmis reikšmės. Prancūzija yra viena pagrindinių Gruzijos ekonominio ir politinio suartėjimo su ES šalininkų, tačiau kaip ir Vokietija, dvišalius santykius su Rusija linkusi grįsti pragmatiniais interesais, ypač Europos saugumo klausimais. Vokietija apskritai mano,

¹¹ Stanislav Secrieru, Alexander Iskandaryan, Ulrike Graalfs, Ivlian Haindrava, Tornike Sharashenidze, Martin Kremer, „Future Scenarios for the South Caucasus“. Caucasus Analytical Digest, NR. 19, 28 July 2010.

<http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/119444/ipublicationdocument_singledocument/72d9a4d9-3b70-4c4d-9126-9fea8563a001/en/CaucasusAnalyticalDigest19.pdf>

¹² Ten pat.

¹³ Tai, kad Vakarų valstybių parama pastaruoju metu Gruzijai suintensyvėjo ir įgavo tęstinumo bruožų liudija ir šių metų liepos 15 d. tarp ES ir Gruzijos pasirašytos derybos dėl Asociacijos sutarties. Priminsime, kad dar šių metų birželio 17 d. Gruzija ir ES pasirašė susitarimą dėl supaprastinto vizų režimo, o 2010 m. rudenį Gruzija tikisi pradėti derybas su ES dėl laisvos prekybos režimo. ES ir Gruzijos derybų dėl Asociacijos sutarties pradžia ir šių metų liepą suintensyvėję ES valstybių (Lenkijos, Liuksemburgo ir Prancūzijos užsienio reikalų ministrų) ir JAV pareigūnų vizitai, žymi savitą Gruzijos tarptautinės izoliacijos (kilusios po Gruzijos ištraukimo į karinį konfliktą su Rusija 2008 m.) pabaigą ir Vakarų valstybių dėmesio Gruzijai stiprėjimą. – *Aut. past.*

kad ES santykiai su Rusija turi būti kur kas gilesni nei šiuo metu ES ir Rusijos santykius reglamentuojantys pasenę susitarimai (1997 m. Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimas ar 2005 m. Keturių bendrų erdvių įgyvendinimo gairės). Vienas Vokietijos ekspertų siūlomų būdų ES ir Rusijai gilinti santykius – sudaryti visapusišką ir gilų ES dvišalį susitarimą su Rusija, kuris panaikintų dvišalio bendradarbiavimo kliūtis jau minėtų keturių bendrų erdvių (ekonomikos, teisėsaugos, išorinio saugumo ir švietimo bei mokslinių tyrimų) srityse. Ši idėja įtvirtinta ir šių metų gegužės 31 – birželio 1 d. vykusiame ES ir Rusijos viršūnių susitikime, kuriame buvo inicijuota „Partnerystės modernizacijai“ iniciatyva. Reikėtų įvertinti tai, kad naująjį ES susitarimą su Rusija Vokietija siūlo įforminti kaip Asociacijos susitarimą. Kitaip tariant, Vokietija faktiškai siūlo įtraukti Rusiją į ES Rytinės kaimynystės politikos procesą, o tai Gruzijai gali reikšti, kad derybų dėl asocijuotos narystės ES proceso pažanga taps susieta su Gruzijos ir Rusijos santykių eiga. Vadinasi, kol nebus normalizuoti Gruzijos ir Rusijos santykiai, Gruzijos derybos dėl asocijuotos narystės ES strigs. Šių metų birželio pradžioje ES užsienio politikos vadovė Catherine Ashton išsakė ketinimus panaikinti ES specialiojo atstovo Pietų Kaukazui instituciją. Ateityje ketinama dabartinės Pietų Kaukazo specialiojo pasiuntinio pareigybę sujungti su Europos Komisijos atstovo šiems regionams pareigybe, kuri taptų pavaldė Europos išorinių veiksmų tarnybai. Tai reikštų ne tik sumažėjusį ES dėmesį Pietų Kaukazui ar ES požiūrio į Pietų Kaukazą kaip vientisą regioną pabaigą, bet ir jau minėtų ES valstybių (Vokietijos ir Prancūzijos) didesnes galimybes kontroliuoti ES darbotvarkę Pietų Kaukaze (pavyzdžiui, ES santykiuose su Rusija nekelti „išaldytų“ konfliktų klausimų). Tai būtų naudinga Rusijai, kuri jau ne kartą pasinaudojo „skaldyk ir valdyk“ taktika Pietų Kaukaze.

Antrajame scenarijuje prognozuojama kad Vakarų valstybių parama Gruzijai ir toliau bus teikiama, tačiau tik konkrečiose srityse (tam tikros darbotvarkės rėmuose), o pati Vakarų parama bus per silpna, kad skatintų sėkmingą europeizacijos (europinės integracijos įtakos) proceso plėtrą Gruzijoje. Liberalus Vakarų valstybių požiūris leistų Gruzijos vyriausybei vengti stipresnės atskaitomybės ir įsipareigojimų Vakarams. Naujoji Gruzijos Konstitucija dabartiniam Gruzijos prezidentui M. Saakašviliui tiesiogiai (perimant ministro pirmininko pareigas) arba netiesiogiai (pasirenkant įpėdinį) leistų išlikti valdžioje ir po prezidento rinkimų 2013 metais. Gruzijos prezidento rinkimų. Gruzijos dvišaliai santykiai su Rusija toliau liktų „išaldyti“, tačiau kartu suaktyvėtų Rusijos bandymai įvairiomis priemonėmis kištis į Gruzijos vidaus politiką. Pavyzdžiui, Rusijos politinės įtakos sklaidos kanalais gali tapti tiek nuosaikesnių arba pragmatinių pažiūrų besilaikantys Gruzijos opozicijos atstovai, tiek Gruzijos diaspora, gyvenanti Rusijoje. Reikėtų įvertinti tai, kad jei Rusijai iki 2012 m. nepavyks pasiekti M. Saakašvilio atsistatydinimo, ji bandys netiesiogiai paveikti 2012 m. Gruzijos parlamento ir 2013 m. Gruzijos prezidento rinkimų eigą. Tikėtina, kad Rusija pirmiausia bandytų susilpninti M. Saakašvilį remiančios „Vieningojo nacionalinio judėjimo“ partijos pozicijas būsimuose Gruzijos parlamento rinkimuose, o Gruzijos prezidento rinkimuose įgyvendinti panašią schemą, kokia buvo įgyvendinta per 2010 m. Ukrainos prezidento rinkimus. Kita vertus, Rusija supranta, neturinti stipraus prorusiško kandidato, kurį galėtų paremti Gruzijos prezidento rinkimuose 2013 metais. Nepaisant šalies politinės sistemos ypatumų, Gruzijos visuomenės konsolidacija, vienijama tradicijų, kultūros, nacionalizmo ir religijos išliktų stipri, tačiau sulėtėtų

Gruzijos įgyvendinamų reformų eiga, o Abchazijos ir Pietų Osetijos klausimų sprendimas nepasistūmėtų. Geriausiu atveju iš naujojo Gruzijos prezidento Rusija galėtų tikėtis tik šiek tiek spartesnės bendradarbiavimo plėtros ir vakarietiškos orientacijos Gruzijos užsienio politikoje susilpnėjimo.

Trečiasis scenarijus numato, kad dėl nepakankamos Gruzijos pažangos įgyvendinant priimtus įsipareigojimus Vakarai nutraukia jai paramą, o Rusija gauna palankią progą išnaudoti Gruzijos vidaus politikos silpnąsias vietas (nepatenkintų Gruzijos vyriausybę visuomenės grupių mobilizaciją, etninės įtampos skatinimą ir kt.), dirbtinai sukurdamą Gruzijos valstybės dezintegracijos grėsmę ir siekdama prorusiškų politinių jėgų patekimo į valdžią. Vakarų paramos Gruzijai nutraukimas faktiškai sukurtų uždaro rato efektą – siekiant neutralizuoti valstybės dezintegracijos grėsmę, Gruzijos vyriausybė būtų priversta stiprinti vidaus politikos kontrolės svertus, o tai dar labiau padidintų įtampą ir paskatintų naujų konfliktų židinius šalies vidaus politikoje. Vakarų paramos Gruzijai nutraukimas ilgainiui sustiprintų Gruzijos priklausomybę tiek nuo Rusijos, tiek nuo Turkijos, kuri kartu su Rusija gali pasidalinti „įtakos sferomis“ Pietų Kaukaze, iš regiono visiškai išstumdamas Vakarus.¹⁴

Tikėtina, kad Gruzijos vidaus politikos raida (2012 m. parlamento ir 2013 m. prezidento rinkimų rezultatai, naujosios Konstitucijos įsigaliojimas ir t. t.) lems Gruzijos santykių su Vakarais ir Rusija pobūdį artimiausioje ateityje. Galima teigti, kad naujųjų Gruzijos Konstitucijos pataisų inicijavimo procesas rodo savitus Gruzijos bandymus suteikti daugiau dinamiškumo politinei sistemai ir reabilituoti savo tarptautinį įvaizdį po 2008 m. Gruzijos ir Rusijos karo (tai yra atgauti Vakarų pasitikėjimą). Viena vertus, egzistuoja reali grėsmė, kad priėmus Konstitucijos pataisas Gruzija dar labiau įtvirtins nepalankią jai *status quo*. M. Saakašviliui tapus ministru pirmininku po 2013 m. Gruzijos ir Rusijos santykiai ir toliau liktų „iššaldyti“, Rusija būtų suinteresuota Gruzijos dezintegracijos procesais, neutralizuojančiais bet kokius teigiamus Gruzijos santykių su Vakarais plėtros rezultatus. Antra vertus, Gruzijos politinei situacijai toliau išlaikant *status quo* (Vakarų santykių normalizacijos su Gruzija procesui dar tik išibėgėjant, o Rusijai ir toliau nevykdant 2008 m. karo su Gruzija paliaubų susitarimo nuostatų) viena iš pagrindinių problemų išlieka Vakarų paramos (pirmiausia ES) Gruzijai konsolidacija.

¹⁴ Stanislav Secieru, Alexander Iskandaryan, Ulrike Graalfs, Ivlian Haindrava, Tornike Sharashenidze, Martin Kremer, „Future Scenarios for the South Caucasus“. Caucasus Analytical Digest, NR. 19, 28 July 2010. <http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/119444/ipublicationdocument_singledocument/72d9a4d9-3b70-4c4d-9126-9fea8563a001/en/CaucasusAnalyticalDigest19.pdf>

1 Priedas. Gruzijos naujosios Konstitucijos projekto siūlomos pataisos¹⁵

Prezidentas	<p>Pagal Gruzijos Konstitucijos projektą prezidentas šalies vidaus ir užsienio politikos formavimą ir vadovavimą šiems politikoms perleidžia ministrui pirmininkui ir vyriausybei.</p> <p>Prezidentas neturės teisės atšaukti arba sustabdyti vyriausybės išleistų teisės aktų.</p> <p>Prezidentas ir toliau lieka valstybės vadovas, vyriausiasis kariuomenės vadas ir svarbiausias užsienio politikai atstovaujantis asmuo.</p> <p>Prezidentui paliekama teisė skirti ir atleisti kariuomenės vadą.</p> <p>Gruzijos prezidentu gali būti renkamas Gruzijos pilietis pagal kilbę, kuris yra ne jaunesnis kaip 35 m. amžiaus. Jis turi būti ne mažiau kaip 15 metų gyvenęs Gruzijoje ir iki rinkimų dienos ne mažiau nei pastaruosius trejus metus pastoviai gyvenęs Gruzijoje.</p> <p>Prezidentas išlaikys svarbius įgaliojimus ypatingosios padėties atveju.</p> <p>Prezidentas turi teisę sušaukti vyriausybės posėdį ir dalyvauti jame tik išskirtiniais atvejais, kaip aptariami ypatingos svarbos klausimai. Prezidentas neturi teisės vadovauti sušauktam vyriausybės posėdžiui.</p> <p>Klausimą dėl prezidento apkaltos galės inicijuoti ne mažiau kaip 1/3 parlamento narių. Su šiuo klausimu parlamento nariai turės kreiptis į Konstitucinį Teismą. Jei Teismas nuspręs, kad prezidento veiksmai buvo nusikalstamo pobūdžio arba šalies vadovas pažeidė Konstituciją, parlamentas per 15 dienų turės balsuoti dėl apkalto prezidentui inicijavimo. Prezidento apkaltai iškelti būtina gauti ne mažiau kaip 2/3 parlamento narių balsų.</p>
--------------------	---

¹⁵ Šaltiniai: *Civil.ge*, Commission Agrees on Basic Draft of Constitution“.

<<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22290>>; *Civil.ge*, „Parliament to launch Constitutional debates in Sept.“.

<<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22617>>.

<p>Vyriausybė</p>	<p>Šalies vyriausybė tampa aukščiausia, parlamentui atskaitinga vykdomosios valdžios institucija, įgyvendinanti šalies vidaus ir užsienio politiką.</p> <p>Ministras pirmininkas turi teisę skirti ir atleisti kitus vyriausybės narius, tarp jų gynybos ir vidaus reikalų ministrus (pagal dabartinę Konstituciją šių ministrų atleidimas yra išskirtinė prezidento teisė). Ministro pirmininko atsistatydinimas reiškia ir visos vyriausybės atsistatydinimą.</p> <p>Vyriausybė bus suformuota iš partijos, užsitikrinusios geriausius rezultatus parlamento rinkimuose. Prezidentas ministru pirmininku skirs tą kandidatą, kurį pasiūlys daugiausia vietų parlamente gavusi partija ir kuris bus surinkęs daugiausia balsų rinkimuose. Kandidatas į ministrus pirmininkus pats pasirenka ministrų kandidatūras ir kartu su vyriausybės programa teikia jas tvirtinti šalies parlamentui.</p> <p>Vyriausybės įgaliojimai bus sustabdyti tik išrinkus naują parlamentą (o ne šalies prezidentą, kaip numatyta dabartinėje Konstitucijoje). Jei vyriausybės įgaliojimai sustabdomi dėl kitos priežasties (ne dėl naujo parlamento išrinkimo), prezidentas į ministro pirmininko pareigas skiria kandidatą, kurį pasiūlo parlamentinė dauguma. Jei nėra aiškios parlamentinės daugumos, prezidentas į ministro pirmininko pareigas skiria didžiausios parlamentinės frakcijos pasiūlytą kandidatą.</p> <p>Tik šalies vyriausybė turi teisę teikti parlamentui svarstyti biudžeto projektą. Prezidentas netenka teisės pritarti vyriausybės formuojamo šalies biudžeto projektui. Visa biudžeto formavimo proceso kontrolė atitenka vyriausybei ir parlamentui. Biudžeto svarstymo procese pagrindinį vaidmenį atlieka vyriausybė, o parlamento vaidmuo ribojamas.</p> <p>Vyriausybė turi teisę kreiptis į parlamentą dėl tarptautinių sutarčių ratifikavimo ir denonsavimo. Kai kuriais atvejais tai galės daryti ir prezidentas.</p> <p>Prezidentas galės skirti ambasadorius tik po to, kai juos patvirtins vyriausybė (pagal dabartinę Konstituciją ambasadorių kandidatūras siūlo prezidentas, o kandidatūros patvirtinamos šalies parlamente).</p> <p>Vyriausybė turės teisę skirti ir atleisti regioninius gubernatorius (pagal galiojančią Konstituciją gubernatorius skiria prezidentas).</p> <p>Ministras pirmininkas turės kontrasignacijos teisę prezidento dekretams (tai yra turės teisę tvirtinti prezidento leidžiamus teisės aktus), išskyrus dekretus reglamentuojančius parlamento paleidimą, rinkimų paskelbimą, įstatymo projekto inicijavimą, tarptautinių sutarčių pasirašymą, Nacionalinės saugumo tarybos narių, kariuomenės vado ir teisėjų paskyrimą.</p> <p>Vyriausybė turės teisę kreiptis į prezidentą dėl referendumo sušaukimo.</p> <p>Prezidentas ir vyriausybė turės sutarti dėl derybų su kitomis valstybėmis vedimo.</p>
--------------------------	---

<p>Parlamentas</p>	<p>Parlamentas balsų dauguma gali pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe. Parlamento nepasitikėjimo vyriausybe procesas turi užtrukti ne mažiau kaip 60 dienų. Parlamentui du kartus iš eilės pareiškus nepasitikėjimą vyriausybe, ne mažiau kaip 2/5 parlamento narių prezidentui privalo pateikti naujo ministro pirmininko kandidatūrą. Parlamento pasiūlytą kandidatą prezidentas gali skirti į ministro pirmininko pareigas arba per 5 dienas atmesti parlamento pasiūlytą ministro pirmininko kandidatūrą. Parlamentas gali įveikti prezidento veto dėl ministro pirmininko kandidatūros 3/5 balsų dauguma, ne mažiau kaip per 35 dienas. Priešingu atveju prezidentas turi teisę paleisti parlamentą. Jei prezidentas į ministro pirmininko pareigas paskiria 2/5 parlamento narių pasiūlytą kandidatą, tačiau parlamentas ir toliau išreiškia nepasitikėjimą vyriausybe, šalies vadovas turi teisę paleisti parlamentą ir skelbti pirmalaikius parlamento rinkimus.</p> <p>Ministras pirmininkas turi teisę kelti klausimą dėl parlamento pasitikėjimo vyriausybės pateiktu įstatymo projektu. Jei parlamentas pareiškia nepasitikėjimą vyriausybe, prezidentas turi teisę paleisti parlamentą ir skelbti pirmalaikius rinkimus.</p> <p>Parlamentas turi teisę kreiptis į ministrą pirmininką dėl vyriausybės nario atleidimo, tačiau ministras pirmininkas turi teisę atmesti tokį kreipimąsi.</p> <p>Skiriant ambasadorius daugiau nereikės parlamento pritarimo.</p> <p>Parlamentas balsų dauguma gali įveikti prezidento teikiamą veto (dabar įtvirtintos nuostatose numatyta, kad prezidento veto gali būti panaikintas tik 2/3 parlamento balsų). Ši nuostata netaikoma konstitucinių įstatymų projektams, kuriems reikia 2/3 parlamento balsų daugumos.</p> <p>Pagal Konstitucijos projektą 1/5 parlamento narių (vietoje dabar esančios nuostatos dėl ¼ parlamento narių) galės inicijuoti parlamentinę tyrimų komisiją ar bet kokią kitą <i>ad hoc</i> komisiją, tačiau tokiai komisijai sudaryti bus būtina parlamento rezoliucija, kurią balsų dauguma priimtų posėdyje dalyvaujantys parlamento nariai.</p> <p>Parlamentas galės detalai tikrinti valstybės išlaidas, tačiau negalės savarankiškai inicijuoti biudžeto pataisų be vyriausybės pritarimo.</p>
<p>Kitos pataisos</p>	<p>Gruzijos piliečiai, turintys dvigubą pilietybę, negalės eiti prezidento, ministro pirmininko ir parlamento pirmininko pareigų.</p> <p>Iš naujosios Konstitucijos projekto pašalinta organinio įstatymo¹⁶ sąvoka.</p> <p>Kandidatų amžius, būtinas eiti teisėjo pareigas, padidinamas nuo 28 iki 30 metų. Teisėjų kadencijos laikotarpis neribojamas ir pratęsiamas iki pensinio amžiaus. Bandomasis laikotarpis teisėjams negalės būt ilgesnis nei treji metai.</p> <p>Kad būtų priimtos Konstitucijos pataisos joms turės pritarti ne mažiau kaip 2/3 visų parlamento narių per dvi parlamento sesijas, tarp kurių būtų ne mažiau kaip trijų mėnesių pertrauka.</p>

¹⁶ Organiniai įstatymai pagal juridinę galią atsiduria tarp konstitucinių ir paprastųjų įstatymų. Jie priimami tais atvejais, kai šalies Konstitucijoje tiesiogiai nurodoma, kad tam tikra socialinių santykių sritis turi būti reguliuojama organiniu įstatymu. Organinių įstatymų priėmimo tvarka paprastai sudėtingesnė nei paprastųjų. Organinis įstatymas, kaip ypatinga įstatymo rūšis, pirmą kartą buvo įtvirtintas 1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje. Vėliau šią koncepciją perėmė Ispanija, Portugalija, Rumunija, Moldova, Alžyras, Senegalas ir kt. šalys. – Prof. dr. E. Jarašiūno paskaitos tekstas „Konstitucinės teisės šaltiniai“. <<http://e.jarasiunas.home.mruni.eu/wp-content/uploads/2008/11/kt-saltiniai-1.doc>>.