

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Instytut Nauk Prawnych

Przemysław Ciszak

**Wpływ Rady Europy na przekształcenia prawno – ustrojowe
w Republice Gruzji**

Praca doktorska z dziedziny nauk społecznych (dyscyplina: nauki prawne)

Promotor:

dr hab. prof. UJK Kamil Spryszak

Kielce 2025

Spis treści

Wykaz skrótów.....	5
Wprowadzenie.....	6
 Rozdział 1. Ogólna charakterystyka Rady Europy i mechanizmów jej oddziaływania na systemy prawno-ustrojowe państw członkowskich	
1.1. Geneza Rady Europy.....	14
1.2. Struktura Rady Europy.....	16
1.3. Członkostwo w Radzie Europy.....	26
1.4. Ujęcie sfery prawno-ustrojowej w systemie aksjologicznym Rady Europy	
1.4.1. Standardy prawnie wiążące.....	28
1.4.2. Standardy o charakterze tzw. miękkiego prawa.....	33
1.5. Instytucje Rady Europy oddziałujące na sferę prawno – ustrojową państw członkowskich	
1.5.1. Komitet Ministrów i organy współpracy międzyrządowej.....	36
1.5.2. Zgromadzenie Parlamentarne	38
1.5.3. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.....	39
1.5.4. Komisarz Praw Człowieka.....	41
1.5.5. Europejski Trybunał Praw Człowieka.....	42
1.5.6. Europejska Komisja na Rzecz Demokracji prze Prawo (Komisja Wenecka).....	44
1.6. Mechanizmy egzekwowania standardów prawno-ustrojowych w systemie aksjologicznym Rady Europy	
1.6.1. Procedura akcesyjna.....	45
1.6.2. Procedura monitoringowa.....	46
 Rozdział 2. Oddziaływanie Rady Europy na przekształcenia prawno-ustrojowe Republiki Gruzji w trakcie procedury akcesyjnej	
2.1. Wniosek o członkostwo Republiki Gruzji w Radzie Europy.....	47

2.2. Uzyskanie przez Republikę Gruzji statusu „gościa specjalnego” w Radzie Europy.....	50
2.3. Przebieg procedury akcesyjnej w odniesieniu do Republiki Gruzji.....	52
2.4. Przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji dokonane w trakcie procedury akcesyjnej.....	60
2.5. Decyzja o przyjęciu Republiki Gruzji do Rady Europy	71

Rozdział 3. Oddziaływanie Rady Europy na przekształcenia prawno-ustrojowe Republiki Gruzji w trakcie procedury monitoringowej

3.1. Uruchomienie procedury monitoringowej wobec Republiki Gruzji	76
3.2. Przebieg procedury monitoringowej wobec Republiki Gruzji	77
3.3. Przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji w trakcie procedury monitoringowej	
3.3.1. Demokracja i pluralizm polityczny.....	94
3.3.2. Praworządność.....	113
3.3.3. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów.....	119
3.3.4. Równość i niedyskryminacja.....	127
3.3.5. Zakaz tortur.....	131
3.3.6. Ochrona praw socjalnych	142
3.3.7. Ochrona mniejszości	154
3.3.8. Walka z handlem ludźmi	164
3.3.9. Walka z korupcją	169

Rozdział 4. Ocena efektywności oddziaływania Rady Europy i innych organizacji międzynarodowych na przekształcenia prawno-ustrojowe Republiki Gruzji

4.1. Współpraca Rady Europy z innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie oddziaływania na przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji	
4.1.1. Unia Europejska.....	180
4.1.2. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie	188
4.2. Ocena efektywności oddziaływania Rady Europy i innych organizacji międzynarodowych na przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji.....	197
4.3. Tendencje w zakresie transformacji prawno-ustrojowej w Republice Gruzji	198

Wnioski końcowe.....	201
Bibliografia	207

Wykaz skrótów

ACB - Biuro Antykorupcyjne
ACPCC - Rada Koordynacyjna Polityki Antykorupcyjnej
CCJE – Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich
CLRAE – Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy
CPT - Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom
GRETA – Grupa Ekspertów do spraw działań przeciwko handlowi ludźmi
ECRI – Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji
EKPC – Europejska Konwencja Praw Człowieka
EKS – Europejska Karta Społeczna
EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego
EKPS – Europejski Komitet Praw Społecznych
ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka
GRECO – Grupa Państw Przeciwko Korupcji
KBWE – Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
OBWE – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
ODIHR – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka
ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych
PC-R-EV - Specjalny Komitet Ekspertów Rady Europy ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy
RE – Rada Europy
RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
UE – Unia Europejska
UNHCR - Agencja ONZ ds. Uchodźców

Wprowadzenie

Rada Europy jako organizacja regionalna zbudowana na „wspólnocie wartości”¹ a w szczególności „wspólnocie prawa”², dąży do harmonizacji standardów prawnych państw członkowskich wokół wspólnych zasad, do których należą zasady demokracji, praworządności³ i poszanowania praw człowieka⁴. Co więcej, zasady te wzajemnie się uzupełniają, gdyż żadna z nich nie może być realizowana bez pozostałych⁵.

Proces dostosowawczy rozpoczyna się w procedurze akcesyjnej. Wówczas państwo, które podjęło decyzję o członkostwie przyjmuje na siebie zestaw zobowiązań⁶, które następnie (po uzyskaniu członkostwa) będą weryfikowane w procedurze monitoringowej⁷.

¹ Zob. R.A. Stefański, *Fundamentalne wartości europejskiego systemu aksjologicznego w świetle najważniejszych dokumentów Rady Europy: zarys problemu*, [w:] *Ustroje, prawa człowieka, bezpieczeństwo, integracja europejska: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, t. I, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 851-866.

² Zob. K. Brummer, *The Council of Europe as an exporter of democracy, human rights and the rule of law*, „International Politics” 2014, vol. 51, s. 67 – 86.

³ Zob. H. Suchocka, *Stanowisko Komisji Weneckiej dotyczące pozycji ustrojowej sądownictwa konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 5-18; A. Pyrzyńska, *Wkład Rady Europy w kształtowanie i upowszechnianie standardów państwa prawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 167-183.

⁴ Zob. T. Hammarberg, „Council of Europe as an Instrument for Human Rights” Seminar at Utrecht University, 13 March 2014, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 2014, vol. 32, s. 214-219; S. Greer, A. Williams, *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards “Individual”, “Constitutional” or “Institutional” Justice?*, „European Law Journal: Review of European Law in Context” 2009, vol. 15, s. 462-481.

⁵ Por. J. Jaskiernia, *Elementy dobra wspólnego w systemie aksjologicznym Rady Europy*, [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W.J. Wołpiuk, WSZiP im. Heleny Chodkowskiej, Warszawa 2008, s. 103-122; U. Scheffler, *Standardy minimalne Rady Europy versus standardy minimalne Rady Unii Europejskiej* [w:] *Europeizacja prawa karnego w Polsce i w Niemczech. Podstawy konstytucyjnoprawne*, red. A. J. Szwarc, J. C. Joerden, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2007, s. 95-112; Ł. Horała, *Zasada niedyskryminacji w systemie Rady Europy i Unii Europejskiej – ujęcie prawnoporównawcze*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, red. W. Czapliński, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006, s. 262-278.

⁶ Zob. P. Ramiączek, *Zobowiązania Federacji Rosyjskiej w zakresie wymiaru sprawiedliwości sformułowane w dokumencie o przyjęciu do Rady Europy*, [w:] *Współczesne wyzwania państwa i prawa: księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej profesora Jerzego Jaskierni*, red. Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 530-537.

⁷ Zob. P. Kuczma, *Procedura monitoringowa Rady Europy*, [w:] *75 lat Rady Europy. Ewolucja systemu aksjologicznego i form oddziaływania na państwa członkowskie*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. I, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2025, s. 139-153; P. Ciszak, *Oddziaływanie Rady Europy na ochronę mniejszości narodowych w Republice Gruzji*, [w:] *75 lat oddziaływania Rady Europy na kształtowanie europejskiej przestrzeni prawnej w obszarze demokracji*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2025, s. 77-90; E.H. Morawska, *Procedury Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w zakresie przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań*

Członkostwo w RE jest ściśle powiązane z podpisaniem i ratyfikacją Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC)⁸. Jako, że jest to dokument prawnie wiążący, Państwo - Strona musi wykazać zgodność swojego prawa krajowego z zasadami i normami zawartymi w EKPC⁹ oraz uznać jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)¹⁰.

Zgodnie ze Statutem RE¹¹ ważnym elementem jej pracy w promowaniu demokracji, praw człowieka i rządów prawa jest również wiele standardów o charakterze miękkiego prawa¹², czyli dokumentów, które nie mają bezpośrednio mocy wiążącej, ale stanowią wskazówki, zalecenia i normy dotyczące różnych obszarów działalności¹³.

Standardy o których mowa obejmują wszystkie sfery życia prawnego w państwie. Pozostają one ze sobą w ścisłym związku, przy czym każdy z nich stanowi warunek funkcjonowania kolejnego. Przykładowo, urzeczywistnienie praw człowieka jest możliwe jedynie w kontekście poszanowania praworządności i istnienia pluralistycznej demokracji. Równocześnie praworządność nie może być skutecznie realizowana bez należyście działającego systemu ochrony praw człowieka oraz demokratycznego, pluralistycznego porządku politycznego.

przyjętych na mocy statutu i konwencji Rady Europy, [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021, s. 113-158.

⁸ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284.

⁹ Zob. T. Giegerich, *Struggling for Europe's Soul: The Council of Europe and the European Convention on Human Rights Counter Russia's Aggression against Ukraine*, "Zeitschrift für europarechtliche Studien: ZEuS" 2022, vol. 25, s. 519-558; A. Wiśniewski, *The impact of the European Convention of Human Rights on the Polish legal system*, "Polish Review of International and European Law" 2020, nr 1, s. 153-184; T.J. Tadla, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w porządku konstytucyjnym Zjednoczonego Królestwa*, "Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 3, s. 16-23.

¹⁰ Zob. L. Garlicki, *Jurysdykcja i odpowiedzialność państw: (nowe elementy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 31, s. 121-132.

¹¹ Zob. Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565.

¹² Zob. K. Spryszak, *Wpływ „miękkiego prawa” organizacji międzynarodowych na zmiany norm konstytucyjnych w wybranych państwach Europy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 106-125; 156-172; 187-290; K. Grzelak-Bach, *The Role of Soft Law of the Council of Europe i Polish Court Proceedings: A Historical Overview*, „International Community Law Review” 2023, Vol. 25, s. 642-658.

¹³ Zob. A. Polak-Kruszyk, *Najnowsze rekomendacje Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom w zakresie wykonywania kary pozbawienia wolności*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2023, t. 68, s. 73-90; D. Jakimiec, *Standardy prawne procedury cywilnej w zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy a wpis wieczystoksięgowy ostrzeżenia o prowadzeniu postępowania restrukturyzacyjnego*, „Polski Proces Cywilny” 2019, nr 2, s. 223-235; I. Wrońska, *Children with Disabilities in the Committee Ministers of the Council of Europe's Soft Law*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2018, vol. 4, s. 109-123; K. Siemiaszko, *Jak chronić sygnalistów? Wnioski płynące z zaleceń organów Rady Europy i ONZ*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2016, nr 3, s. 60-69.

27 kwietnia 1999 r. do Rady Europy przystąpiła Republika Gruzji, co oznaczało nie tylko uznanie jej suwerenności i aspiracji europejskich, lecz także zobowiązanie do przestrzegania podstawowych wartości wyznawanych przez państwa członkowskie i formułowanych w standardach RE. W ramach tego procesu Gruzja podjęła się reformowania swojego prawa i praktyki ustrojowej, tak aby pozostawały one w zgodzie z normami europejskimi, w szczególności z Europejską Konwencją Praw Człowieka oraz standardami wyznaczonymi przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zmiany te miały na celu nie tylko dostosowanie ustawodawstwa do wymogów Rady Europy, ale również wzmocnienie fundamentów demokratycznego państwa prawa.

Celem niniejszej rozprawy doktorskiej jest zidentyfikowanie mechanizmów, za pośrednictwem, których Rada Europy oddziaływała na zmiany ustrojowe i reformy prawne w Republice Gruzji. Podjęcie tego tematu jest uzasadnione, ponieważ każde przystąpienie nowego kraju do RE stanowi doskonałą okazję do prześledzenia ścieżki reform oraz oceny wpływu członkostwa na system polityczno-prawny danego państwa. Analiza ta rodzi pytania o stopień wdrażania standardów RE i realizację zobowiązań wynikających z członkostwa w tej organizacji międzynarodowej.

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie będące przedmiotem niniejszej dysertacji, zauważalny staje się brak monograficznego opracowania tego istotnego zagadnienia. Niniejsza praca stanowi zatem próbę wypełnienia tej luki badawczej, która dotąd pozostawała niezagospodarowana. Dotychczasowe analizy w tym obszarze miały głównie charakter fragmentaryczny i rozproszony, pojawiając się jedynie w ogólnych opracowaniach dotyczących ustroju konstytucyjnego¹⁴, a nawet szerzej – systemu politycznego Republiki Gruzji.

W związku z tym, iż zabrakło kompleksowej analizy wskazanego zagadnienia w dysertacji problematyka Gruzji została poddana wszechstronnej analizie. Dało to podstawę do ważnych rozważań w kwestii zarówno mechanizmów oddziaływania Rady

¹⁴ Zob. J. Brodowski, B. Krzysztań, J. Piechowiak, *Instrumentalization of the Constitutional Order as a Tool of Political Control in the Post-Soviet Space: The Case of the Republic of Georgia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 6, s. 281-290; G. Kuca, M. Grzybowski, *Reformy konstytucyjne w Gruzji (próba podsumowania)*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013, s. 565-576; Tenże: *System konstytucyjny Gruzji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.

Europy na przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji w trakcie procedur akcesyjnej i monitoringowej, jak i oceny efektywności jej oddziaływania.

Niniejsza praca składa się ze wstępu, słów kluczowych, czterech rozdziałów, wniosków i zakończenia.

Rozdział 1. dotyczy ogólnej charakterystyki Rady Europy i mechanizmów jej oddziaływania na systemy prawno-ustrojowe państw członkowskich. Zaprezentowano w nim genezę Rady Europy oraz dokonano analizy jej struktury oraz zasad uzyskania członkostwa w tejże organizacji międzynarodowej. Zaprezentowano także ujęcie sfery prawno-ustrojowej w systemie aksjologicznym Rady Europy tj. standardy prawnie wiążące oraz standardy o charakterze tzw. miękkiego prawa”. Przedstawiono również instytucje Rady Europy oddziałujące na sferę prawno-ustrojową państw członkowskich (Komitet Ministrów i organy współpracy międzyrządowej; Zgromadzenie Parlamentarne; Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy; Komisarz Praw Człowieka; Europejski Trybunał Praw Człowieka; Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) oraz zaprezentowano mechanizmy egzekwowania standardów prawno-ustrojowych w systemie aksjologicznym Rady Europy (procedura akcesyjna, procedura monitoringowa).

Rozdział 2. ukazuje oddziaływanie Rady Europy na przekształcenia prawno-ustrojowe Republiki Gruzji w trakcie procedury akcesyjnej. Uwzględniono w nim takie elementy jak: wniosek o członkostwo Republiki Gruzji w Radzie Europy; uzyskanie przez Republikę Gruzji statusu „gościa specjalnego” w Radzie Europy; przebieg procedury akcesyjnej w odniesieniu do Republiki Gruzji; przekształcenia prawno – ustrojowe w Republice Gruzji dokonane w trakcie procedury akcesyjnej; decyzja o przyjęciu Republiki Gruzji do Rady Europy.

Rozdział 3. ukazuje oddziaływanie Rady Europy na przekształcenia prawno-ustrojowe Republiki Gruzji w trakcie procedury monitoringowej. Analizie poddane zostały następujące elementy uruchomienie procedury monitoringowej wobec Republiki Gruzji; przebieg procedury monitoringowej wobec Republiki Gruzji; przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji dokonane w trakcie procedury monitoringowej w następujących obszarach: demokracja i pluralizm polityczny; praworządność; Niezależność sądów i niezawisłość sędziów; równość i niedyskryminacja; zakaz tortur;

ochrona praw socjalnych; ochrona mniejszości; walka z handlem ludźmi; walka z korupcją.

W rozdziale 4. zawarta została ocena efektywności oddziaływania Rady Europy i innych organizacji międzynarodowych na przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji. Objęła ona analizę współpracy Rady Europy z innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie oddziaływania na transformację prawno – ustrojową Republiki Gruzji (Unia Europejska, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie); ocenę efektywności oddziaływania Rady Europy i innych organizacji międzynarodowych na przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji, jak również przedstawione zostały tendencje w zakresie transformacji prawno – ustrojowej w Republice Gruzji.

W pracy sformułowano następujące hipotezy badawcze:

Główny problem badawczy polegał na zbadaniu w jaki sposób Rada Europy wpłynęła na przekształcenia prawno – ustrojowe w Republice Gruzji. Podjęta została zatem próba analizy drogi jaką przeszła Gruzja już od samego momentu zainicjowania przez nią działań ukierunkowanych na członkostwo w Radzie Europy oraz zmian które po tym czasie się dokonywały. Zatem również tych, które zostały podjęte wraz z uzyskaniem członkostwa w RE. Pozwoliło to na ocenę skuteczności Rady Europy i efektywności jej oddziaływania w tym państwie.

Z weryfikacją głównego problemu badawczego powiązane zostały **hipotezy częściowe**:

Hipoteza 1. Fakt akcesji Republiki Gruzji do Rady Europy i ratyfikowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka miał zasadnicze znaczenie dla przekształceń prawno – ustrojowych w tym państwie. I choć w trakcie tej procedury Gruzja poczyniła znaczne postępy to w odniesieniu do stosowania polityk i prawodawstwa w kilku obszarach w trakcie starania się o członkostwo w Radzie Europy, nadal utrzymywano rozwiązania ustrojowe sprzeczne ze standardami Rady Europy. Głęboko zakorzenionych źródeł tych problemów należy szukać w totalitarnej przeszłości kraju i trudnej sytuacji

gospodarczej. Nie było natychmiastowego rozwiązania tych podstawowych problemów, dlatego też, podobnie jak w wielu innych krajach, które w tamtym czasie stały się demokracjami, funkcjonowanie aparatu państwowego mogło poprawiać się jedynie stopniowo. Ważne było nastawienie władz, zwłaszcza, jeśli chodzi o rozwiązanie konfliktów metodami pokojowymi (w Abchazji i Osetii Południowej), szanując przy tym autonomię wszystkich. Kluczowe stało się zatem jak najszybsze przyjęcie przepisów konstytucyjnych określających status terytoriów autonomicznych, a to musiało wynikać z negocjacji z ich przedstawicielami. Rada Europy powinna w dalszym ciągu za pomocą dostępnych instrumentów, na przykład w postaci orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, czy też działalności Komisarza Praw Człowieka i opinii Komisji Weneckiej, wpływać na pełną realizację zobowiązań w Republice Gruzji. Efektywność oddziaływania RE na transformację prawno-ustrojową Gruzji będzie uzależniona w coraz wyższym stopniu od skuteczności egzekwowania demokratycznych standardów, jakimi dysponuje, zarówno o charakterze traktatowym, jak i o charakterze tzw. „miękkiego prawa” (soft law).

Hipoteza 2. Gruzja podjęła zdecydowane kroki, aby uwolnić się od mentalności będącej częścią dziedzictwa komunizmu. Członkostwo w Radzie Europy miało stanowić ważny bodziec dla tych przemian. Społeczeństwo opowiadało się jednak za otwarciem na Zachód, co zapoczątkowało silną determinację rządu dla realizacji demokratycznych przemian, zgodnych ze standardami RE. Gruzini niezaprzeczalnie postrzegali siebie jako Europejczyków i pragnęli wrócić do Europy. Pragnienie to wyrażał nie tylko rząd, ale także opozycja. Niektórzy członkowie opozycji obawiali się jednak, że akcesja do RE może zostać odczytana jako uznanie demokracji w kraju. Rolą Rady Europy stało się zatem uczynienie akcesji Gruzji punktem wyjścia procesu dopasowywania się do jej standardów demokratycznych, a pomoc ze strony RE miała ten proces przyspieszyć.

Hipoteza 3. W wyniku podjęcia przez Gruzję świadomej decyzji o członkostwie w Radzie Europy, pojawiły się oczekiwania ze strony RE że wejdzie ona na drogę demokratycznych przemian. Akcesja wymagała od Gruzji szeregu reform, zarówno w sądownictwie poprzez usprawnienie funkcjonowania sądów, prokuratury, zniesienie

kary śmierci czy, w przeciwdziałaniu korupcji, jak i w ogólnym systemie ochrony praw człowieka w tym kraju. Prawa człowieka musiały zostać uznane w konstytucji i gwarantowane przez określone mechanizmy instytucjonalne, min. poprzez utworzenie Rzecznika Praw Obywatelskich. Rada Europy musiała mieć pewność, że podstawowe prawa jednostki oparte na poszanowaniu godności ludzkiej są przestrzegane. Stąd też przekształcenia prawno-ustrojowe jakie się dokonywały w trakcie procedury akcesyjnej, stanowiły o postępie w tym zakresie, choć ograniczone były tylko do „wymogów progowych” członkostwa.

Hipoteza 4. Przebieg procedury monitoringowej w odniesieniu do Gruzji pokazał, że realizacja zobowiązań wynikających z członkostwa w Radzie Europy w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, równości i niedyskryminacji, zakazu tortur, ochrony praw mniejszości, walki z handlem ludźmi czy walki z korupcją napotykała na istotne trudności. Miały na to wpływ uwarunkowania kulturowo-polityczne, kulturowo-prawne i ekonomiczne. Część z tych zobowiązań wiązała się z dokumentami o charakterze „miękkiego prawa” i to ograniczało ich skuteczność. Ograniczenia w realizacji określonych zaleceń RE to także jeden z dowodów na słabnięcie oddziaływania Rady Europy na państwa członkowskie w dobie, gdy kwestionowane są podstawowe wartości demokratyczne stanowiące podstawy jej aksjologii.

Hipoteza 5. Zasadniczą przesłanką przekształceń prawno-ustrojowych w Gruzji było to, że w reformy tam przeprowadzane zaangażowały się, obok Rady Europy, także inne organizacje międzynarodowe takie jak Unia Europejska i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wysiłek ten byłby bardziej efektywny, gdyby miała miejsce pełna synergia działań tych organizacji i unikanie dublowania działań. Sprzyjałoby to lepszemu wykorzystaniu środków, jakie społeczność międzynarodowa zaoferowała dla wsparcia demokratycznych przemian w Gruzji.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest **metoda prawno-dogmatyczna** w oparciu o którą dokonana została analiza dokumentów prawnych, a w szczególności umów międzynarodowych (traktatów, konwencji), jak również

dokumentów o charakterze tzw. „miękkiego prawa” (np. zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, opinie Komisji Weneckiej). Szczególne znaczenie miała analiza Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a także orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Za pomocą tej metody poddano również analizie konstytucję oraz ustawodawstwo Republiki Gruzji.

Istotną rolę odegrała także **analiza dokumentów Rady Europy** związanych z wnioskiem Gruzji o członkostwo w Radzie Europy, jak również dokumentów powstałych w ramach procedury akcesyjnej oraz procedury monitoringowej.

W oparciu o metodę **analizy historycznej** przedstawiono genezę Rady Europy oraz ewolucję tejże organizacji międzynarodowej w kontekście rozwoju europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Metoda ta była pomocna dla analizy przemian jakie zaszły w Republice Gruzji od momentu złożenia wniosku o członkostwo w RE do uzyskania pełnoprawnego członkostwa.

Uwzględnienie w pracy metody **analizy systemowej** umożliwiło szerszy kontekst analizy dokonanych reform w Gruzji, zwracając szczególną uwagę na te reformy, które były inspirowane i monitorowane przez Radę Europy.

Dokonując analizy przemian prawno-ustrojowych jakie dokonano w Gruzji za sprawą Rady Europy poddałem analizie piśmiennictwo zarówno polskie, jak i obcojęzyczne.

Rozdział 1. Ogólna charakterystyka Rady Europy i mechanizmów jej oddziaływania na systemy prawno – ustrojowe państw członkowskich

1.1. Geneza Rady Europy

Sytuacja polityczna, społeczna, ekonomiczna i militarna, w jakiej znalazła się Europa po II wojnie światowej, spowodowała, że zaczęto mówić o ściślejszym współdziałaniu między państwami¹⁵, jak również podkreślać konieczność ścisłej integracji europejskiej¹⁶.

Słynne wystąpienie Winston Churchilla, wygłoszone 19 września 1946 r. na uniwersytecie w Zurychu, w którym zaproponował, by Europa zjednoczyła się, ponieważ byłoby to: „[...] bezgraniczne szczęście, dobrobyt i chwała, z których mogłoby korzystać 300 do 400 milionów istot ludzkich” było impulsem do jedności europejskiej. Co więcej padły wówczas przywoływane po dziś jego słowa, że tym czego Europa potrzebuje, to zbudowanie pewnego rodzaju „Stanów Zjednoczonych Europy”¹⁷.

U podstaw integracyjnych Europy Zachodniej leżały wówczas nie tylko racje polityczne ale także ekonomiczne i społeczne¹⁸. Kontynent został, bowiem poważnie zniszczony w czasie II wojny światowej¹⁹. Ponadto zerwane zostały tradycyjne więzi Zachodu z Europą Środkową i Wschodnią, która znalazła się pod dominacją Związku Radzieckiego²⁰.

Pojawiło się ponadto poważne zagrożenie objęcia Europy Zachodniej wpływami ideologii komunistycznej, zwłaszcza we Francji i Włoszech, w których to partie

¹⁵ Zob. E.A. Wesołowska, *Współpraca między narodami i wychowanie dla pokoju: problemy społeczne i pedagogiczne*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1993, s. 57.

¹⁶ Zob. A. Kwieciński, *Idea zjednoczenia Europy: polityczno-socjologiczne aspekty integracji zachodnioeuropejskiej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1969, s. 14.

¹⁷ Zob. P. Biskup, *Stany Zjednoczone Europy Winstona Churchilla*, „Przegląd Europejski” 2012, nr 2, s. 112-144.

¹⁸ Zob. A. Marszałek, *Integracja europejska – uwarunkowania ekonomiczne. Gospodarka światowa*, „Prace Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2011, s. 263.

¹⁹ Zob. J.Z. Pietraś, *Teoria stosunków międzynarodowych*, [w:] *Współczesne stosunki międzynarodowe*, red. T. Łoś, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992, s. 21.

²⁰ Zob. J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Atla 2, Wrocław 2002, s. 12.

komunistyczne stanowiły główną siłę polityczną posiadającą reprezentację w parlamentach tych krajów²¹.

Z kolei zrodzony po wojnie światowej proces rozpadu systemu kolonialnego stopniowo pozbawiał główne kraje zachodnioeuropejskie korzyści gospodarczych z kolonii²².

W efekcie pozycja państw europejskich już nie była interpretowana w kategorii mocarstw światowych i coraz bardziej zaczęły uzależniać się od pomocy gospodarczej oraz wojskowej od Stanów Zjednoczonych²³. Nie były też w stanie samodzielnie przezwyciężyć problemów politycznych, gospodarczych i społecznych, które nastąpiły w okresie odbudowy²⁴.

Większość polityków uznawała, że podzielona wewnętrznie Europa nie będzie równoprawnym partnerem zarówno dla USA jak i ZSRR. Zwolennicy ścisłej integracji sądzili, że bez podjęcia działań zmierzających do powołania ponadnarodowych instytucji Europa będzie skazana na podporządkowanie się siłom zewnętrznym²⁵.

Niewątpliwie wsparcie ze strony USA oraz obawy przed komunizmem stanowiły jedno z głównych bodźców sprzyjających jednoczeniu Europy. Natomiast zniszczenia wojenne spowodowały konieczność koordynacji wysiłków w trakcie odbudowy, a współpraca gospodarcza dawała dodatkowo możliwość kontroli potencjału gospodarczego (przede wszystkim stalowego) Niemiec²⁶.

Jak zauważa J. Kaczmarek: „w pewnym sensie zachodnioeuropejska współpraca została Europie narzucona przez sytuację zewnętrzną. Polityka USA i ZSRR były bowiem czynnikami, które wzmocniły wewnętrzne źródła integracji”²⁷.

Powstała zatem idea zjednoczenia, która miała zabezpieczyć państwa Europy przed utratą suwerenności. W efekcie, w grudniu 1947 r. stowarzyszenia działające na rzecz

²¹ Zob. L. Terec-Vlad, *Analysis of the Organization of the Council of Europe from a Historical Perspective*, „Journal for Social Media Inquiry” 2022, No 1, s. 36.

²² Tamże, s. 37.

²³ Zob. Z. Klimiuk, *Stany Zjednoczone a integracja polityczna, militarna i gospodarcza Europy Zachodniej w pierwszych latach po II wojnie światowej (do 1950 r.). Ameryka nadaje ton i dyktuje warunki*, „Historia i Polityka” 2019, nr 27, s. 95-114.

²⁴ Zob. D. Zbuche, *European Integration Premises in The IInd World War Resistance Movements; Through*, „Modeling the New Europe. An On – line Journal” 2010, Issue 1, s. 1-8.

²⁵ R. Bartoszcze, *Rada Europy a wolność wypowiedzi*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1999, s. 11.

²⁶ Zob. E. Czarny, J. Menkes, *Geneza integracji Europejskiej a pozycja Niemiec w Europie po II Wojnie Światowej*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Jana Kochanowskiego w Kielcach” 2016, nr 3, s. 83-90.

²⁷ J. Kaczmarek, *Rada Europy...*, s. 13.

federacji europejskiej utworzyły Międzynarodowy Komitet Ruchów Jedności Europejskiej. Z jego inicjatywy został zorganizowany w Hadze w dniach 8-10 maja 1948 r. kongres europejski²⁸. W uchwalonym podczas tego kongresu „Apelu do Europejczyków”, wyrażono gotowość utworzenia Zgromadzenia Europejskiego oraz opracowania Karty Praw Człowieka²⁹. Następnym tych działań było utworzenie Ruchu Europejskiego, który w lutym 1949 r. zwołał w Brukseli międzynarodową konferencję w celu określenia celów politycznych, jak również struktury organizacyjnej integracji państw europejskich³⁰.

W wyniku kompromisu osiągniętego w negocjacjach, w styczniu 1949 r. postanowiono powołać do życia Radę Europy, w której ramach działałby organ międzyrządowy (Komitet Ministrów) i organ parlamentarny (Zgromadzenie Doradcze). Konferencja dyplomatyczna zwołana w celu opracowania Statutu Rady Europy obradowała w marcu i kwietniu 1949 r. w Londynie. Tam też 5 maja 1949 r. statut został podpisany przez ministrów spraw zagranicznych 10 państw (Belgi, Danii, Francji, Holandii, Irlandii, Luksemburga, Norwegii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch)³¹. Siedzibą organizacji został Strasburg. Inauguracyjne posiedzenie RE odbyło się w dniu 8 sierpnia 1949 r.³²

1.2. Struktura Rady Europy

Statut Rady Europy w dość ogólny sposób odzwierciedla rzeczywistość dość złożonej struktury instytucjonalnej organizacji i procesu decyzyjnego. Oprócz dwóch organów wymienionych w art. 10 Statutu, tj. Komitetu Ministrów oraz Zgromadzenia Konsultacyjnego (obecnie Parlamentarnego), utworzono kilka nowych organów i dostosowano procedury głosowania do nowych realiów bez stosowania uciążliwej i długotrwałej procedury zmiany Statutu RE (art. 41). Zamiast tego Komitet Ministrów stosuje od 1951 r. uchwały o charakterze ustawowym, np. w sprawie przyjmowania

²⁸ Zob. C.C. Walton, *The Hague „Congress of Europe”: A Case Study of Public*, „The Western Political Quarterly” 1959, No. 3, s. 738-752.

²⁹ Zob. S. Guerrieri, *From the Hague Congress to the Council of Europe: hopes, Achievements and disappointments in the Parliamentary way to European integration (1948-51)*, „Parliaments, Estates and Representation” 2014, No. 34, s. 216-227.

³⁰ Zob. I. Kleniewska, *Rada Europy*, „Jurysta” 1993, nr 3, s. 25.

³¹ Statut Rady Europy przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565).

³² J. Kaczmarek, *Rada Europy...*, s. 14.

nowych członków, porozumień częściowych i rozszerzonych, statusu obserwatora, większości wymaganej przy decyzjach Komitetu Ministrów lub dotyczących Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Ich postanowienia uzupełniają Statut RE, nie naruszając jego dotychczasowych uzgodnień³³.

Za najważniejszy organ RE o kompetencjach decyzyjnych uznawany jest **Komitet Ministrów**. To w nim zasiadają ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich. Ponadto w 1952 r. powołano Komitet Delegatów Ministrów, który przejął część obowiązków. Obie instytucje zaczęły podejmować decyzje o tej samej mocy prawnej. Prócz tego Komitet Ministrów wystąpił z propozycją, aby państwa członkowskie mianowały stałych przedstawicieli przy Radzie Europy w randze ambasadorów, co także zostało zrealizowane³⁴.

Warto podkreślić, że Komitet Ministrów nie dokonuje wyboru swego przewodniczącego, bowiem przewodnictwo obejmowane jest na zasadzie rotacji (co pół roku), w alfabetycznym porządku państw, przez przedstawicieli poszczególnych rządów. Występuje tu zatem zasada równości członków. Każde państwo członkowskie ma jednego przedstawiciela w Komitecie Ministrów, a każdy przedstawiciel ma jeden głos.

Na forum Komitetu Ministrów rozważane są działania, które należy podjąć aby osiągnąć cele RE zarówno te na zewnątrz, jak i wewnątrz organizacji. W art. 15 Statutu RE czytamy bowiem, że „(...) rozważa w związku z zaleceniem Zgromadzenia Doradczego lub z własnej inicjatywy, środki właściwe dla realizacji celu Rady Europy, włączając w to zawieranie konwencji i umów oraz przyjmowanie przez rządy wspólnej polityki odnośnie do poszczególnych spraw. Wnioski Komitetu są poddawane do wiadomości członkom przez Sekretarza Generalnego”³⁵.

Do kompetencji Komitetu Ministrów należy zatem w szczególności uchwalanie konwencji i porozumień europejskich, które mogą stać się przedmiotem ratyfikacji, jak również uchwalanie dyrektyw dla rządów państw członkowskich w celu realizacji wspólnej polityki w każdym z obszarów zainteresowania RE³⁶, uchwalanie budżetu i jej

³³ Por. M. Bond, *The Council of Europe. Structure, History and Issues in European Politics*, Routledge, London-New York 2012.

³⁴ Zob. J. Kaczmarek, *Rada Europy...*, s. 24.

³⁵ Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565.

³⁶ Por. S. Košičarova, *Transpozycja rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr (87) 16 w regulacji prawnej planowania przestrzennego*, [w:] *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie*

regulaminu pracowniczego. Komitet nadzoruje także międzyrządową pracę licznych komisji eksperckich, jak również wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)³⁷.

Na podstawie art. 8 i 9 Statutu RE, Komitet Ministrów w przypadku poważnych naruszeń zobowiązań względem RE może zawiesić państwo w prawach członka, zwrócić się z wnioskiem o wycofanie lub nawet podjąć decyzję o pozbawienie członkostwa w RE³⁸.

Zgodnie z art. 20 Statutu RE: „Uchwały Komitetu Ministrów dotyczące (...) ważnych kwestii wymagają jednomyślności przedstawicieli głosujących oraz większości przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie”³⁹.

W wielu przypadkach decyzje dotyczące nowych działań podejmowane są na wniosek Zgromadzenia Parlamentarnego w formie zaleceń⁴⁰. Chociaż Komitet Ministrów może przyjąć, odrzucić lub zmienić propozycje Zgromadzenia Parlamentarnego, musi wyjaśnić swoje działania i uzasadnienie w sprawozdaniu przedstawianym Zgromadzeniu w każdej sesji miesięcznej przez przewodniczącego Komitetu. To wówczas pytania i debaty parlamentarne mają swój wpływ. Komitet ministrów podejmuje również decyzje „z własnej inicjatywy”, na wniosek jednego lub kilku rządów lub jednego z komitetów międzyrządowych.

środowiska, red. H. Lisicka, TN Prawa Ochrony Środowiska, INP, Wrocław 2010, s. 99-116; W. Drobny, *Wpływ zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy na status krajowych funkcjonariuszy Publicznych: władza – obywatele – informacja*, [w:] *Władza – obywatele – informacja: ku nowemu porządkowi prawnemu: księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górczyńskiej*, red. I. Lipowicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 167-174; A. Jaworski, *Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym w świetle zaleceń komitetu ministrów Rady Europy a polski porządek prawny. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Instytucje ochrony praw człowieka*, red. B. Szmulik, A. Poglódek, B. Przywora, Instytut Prawa Ustrojowego, Warszawa 2015, s. 108-149; L. Mazowiecka, *Wytoczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dziecku*, „Ius Novum” 2016, nr 3, s. 208-227.

³⁷ Zob. A. Szklanna, *Kontrola wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Komitet Ministrów – ewolucja, procedury oraz stan obecny*, [w:] *Sześćdziesiąt [60] lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, „Oficyna Prawa Polskiego”, Warszawa 2009, s. 247-266; A. Mężykowska, *Komitet Ministrów Rady Europy w mechanizmie nadzoru nad wykonywaniem przez państwa – strony EKPC wyroków ETPC*, [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021, s. 55-83; B. Gronowska, *Reforma procedury kontrolnej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1996, nr 1, s. 95.

³⁸ Por. J.M. Fiszer, *Powstanie i działalność Rady Europy*, „Przegląd Europejski” 2000, nr 1, s. 172.

³⁹ Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565.

⁴⁰ Zob. M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2008, s. 6-25.

Kolejnym ważnym organem Rady Europy, mającym charakter doradczy (organ obradujący) jest **Zgromadzenie Parlamentarne**, stanowiące siłę napędową Organizacji. W 1947 r. termin „Zgromadzenie Konsultacyjne” zmieniono na „Zgromadzenie Parlamentarne, co lepiej oddaje jego obecny status w RE⁴¹.

Na jego forum delegacje reprezentujące główne nurty polityczne parlamentów narodowych dyskutują o problemach interesujących opinię publiczną⁴² oraz politykę międzynarodową⁴³. W związku z tym wskazuje się, iż rolą Zgromadzenia Parlamentarnego jest upowszechnianie standardów demokratycznych w Europie⁴⁴.

Zgromadzenie Parlamentarne swoje uchwały i zalecenia kieruje do Komitetu Ministrów, gdyż tylko on może im nadać moc wiążącą. Dlatego uznać, że należy za forum dyskusyjne, podczas gdy Komitet Ministrów pełni rolę ciała decyzyjnego. Dzięki zaleceniom adresowanym do Komitetu uchodzi ono jednak za inicjatora wielu działań RE. Ponadto żadne nowe państwo nie może być przyjęte bez jego rekomendacji⁴⁵.

Co więcej prace Zgromadzenia Parlamentarnego odgrywają istotną rolę niezależnie od wpływu na kierunki działania Komitetu Ministrów oddziałując znacząco na poszczególne rządy państw członkowskich⁴⁶ oraz organizacji i państw niezrzeszonych⁴⁷. Zgromadzenie uchwała bowiem, po przygotowaniu projektów w komisjach i po debacie, zalecenia we wszystkich kwestiach należących do obszaru

⁴¹ Zob. J. Jaskiernia, *Znaczenie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy we wspieraniu demokracji w państwach członkowskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 2, s. 9-15; tenże: *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Centrum Europejskie UW, Warszawa 2000.

⁴² Zob. A. Grześkowiak, *Zasada równości kobiet i mężczyzn na forum Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, „Ethos” 1995, nr 1, s. 57-75.

⁴³ Zob. Z. Nowakowski, *Rola i znaczeni Parlamentu Europejskiego i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dla budowania bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. T. 5. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 311-327.

⁴⁴ Szerzej: H. Klebes, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Centrum Rady Europy, Centrum Europejskiego UW, Warszawa 2002, s. 27-43.

⁴⁵ Por. P. Evans, P. Silk, *The Parliamentary Assembly – Practice and Procedure*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2013.

⁴⁶ Zob. P. Filipek, *Geneza i ewolucja monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2008, s. 67-74.

⁴⁷ Zob. E.H. Morawska, *Procedury Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w zakresie przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań przyjętych na mocy statutu i konwencji Rady Europy*, [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021, s. 113-158; J. Jaskiernia, *Partnerstwo dla demokracji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i Parlamentu Maroka*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Afryce: Aksjologia, instytucje, nowe wyzwania, praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 517 – 531.

zainteresowania RE i wyraża na wniosek Komitetu Ministrów opinie. Niektóre z nich, jak na przykład w sprawie przyjęcia nowych członków, są niezbędne, aby Komitet Ministrów mógł podjąć stosowne decyzje.

Uchwała ono również rezolucje, skierowane do państw członkowskich i organizacji międzynarodowych, oraz wytyczne, które powinny dotyczyć kwestii formalnych, informacyjnych, wykonawczych lub proceduralnych, lecz które w praktyce bywają łagodniejszą formą zaleceń⁴⁸.

Przedstawiciele Zgromadzenia Parlamentarnego są wybierani przez parlamenty państw członkowskich. Delegacje krajowe odzwierciedlają w miniaturze spektrum polityczne każdego państwa członkowskiego, ponieważ muszą obejmować członków różnych partii politycznych, mniej więcej proporcjonalnie do siły partii w parlamentach narodowych. Ich skład musi być zrównoważony pod względem płci⁴⁹. Prawo do uczestnictwa i głosowania może zostać zawieszone, gdy skład delegacji nie spełnia tych wymogów lub gdy dany kraj nie spełnia podstawowych warunków członkostwa (poszanowanie demokracji, praw człowieka i praworządności, art. 3 Statutu RE).

Przepisy te dają Zgromadzeniu Parlamentarnemu narzędzie skutecznego sankcjonowania zachowań rządów nawet w przypadkach, gdy Komitet Ministrów nie jest skłonny do działania⁵⁰.

Zgromadzenie wybiera także Sekretarza Generalnego Rady Europy, jego zastępcę, szefa sekretariatu Zgromadzenia i sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Zgromadzenie zbiera się w Strasburgu cztery razy do roku na okres jednego tygodnia w sali posiedzeń Pałacu Rady Europy na publiczne posiedzenia plenarne. Każdego roku odbywa się także wiosenne posiedzenie Zgromadzenia w jednym z państw członkowskich.

Kolejnym organem Rady Europy jest **Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych**, który podobnie jak Zgromadzenie Parlamentarne pełni rolę doradczą. Jego posiedzenia odbywają się raz do roku w Strasburgu⁵¹.

⁴⁸ Zob. K. Torbiörn, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Ponadnarodowe zgromadzenia parlamentarne w Europie XXI wieku. (Warszawa, 8-9.05.2006)*, Senat RP, Warszawa 2007, s. 174-177.

⁴⁹ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1348 (2003), Gender – balance representation in the Parliamentary Assembly, Assembly debate on 30 September 2003 (29th Sitting), Doc. 9870).

⁵⁰ Zob. M. Natanek, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wobec problemu łamania praw człowieka i kryzysu humanitarnego podczas konfliktu bałkańskiego w latach 1991-1995*, [w:] *Naruszenia praw człowieka we współczesnym świecie*, red. M. Malczyńska – Biały, K. Żarny, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2018, s. 134-147.

Kongres wyrósł z przekonania o potrzebie stworzenia władzom lokalnym, a następnie regionalnym forum do wypowiedzania się na wczesnych etapach procesu integracji europejskiej. Zaczynając jako zwykły komitet ówczesnego Zgromadzenia Doradczego w 1953 r., następnie przekształcił się w „Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy”⁵² a ostatecznie w 1994 r. został ustanowiony jako Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy⁵³.

W jego skład wchodzi: Izba Władz Lokalnych oraz Izba Regionów. Każda z nich, co dwa lata dokonuje wyboru swojego przewodniczącego i członków biura. Także przewodniczący kongresu jest wybierany co dwa lata kolejno: raz przez jedną, raz przez drugą izbę⁵⁴.

W celu zapewnienia większej skuteczności i elastyczności prac kongres obie Izy mogą tworzyć małe grupy robocze *ad hoc*, aby przeanalizować niektóre problemy⁵⁵.

Kongres pełni rolę organu przedstawicielskiego władz lokalnych i regionalnych państw członkowskich Rady Europy⁵⁶. Jego zadaniem jest monitorowanie stanu demokracji terytorialnej oraz rozwoju samorządu lokalnego i regionalnego⁵⁷. Przyczynia się tym samym do międzynarodowej współpracy samorządowej⁵⁸.

⁵¹ Zob. *Congress of Local and Regional Authorities*, www.coe.int, data dostępu: 29.06.2023.

⁵² Szerzej: M. Natanek, *Samorzędy w Radzie Europy. Od powstania Rady Europy do szczytu wiedeńskiego w 1993 r.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 59-116.

⁵³ Zob. E. Radziszewski, *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oraz instrumenty jego oddziaływania na samorządność terytorialną*, [w:] *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 442.

⁵⁴ Zob. J. Robel, *Generalne zasady działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i ich znaczenie dla promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 214.

⁵⁵ Zob. A.H. Robertson, *The Council of Europe: its Structure, Functions and Achievements*, Stevens & Sons Limited, London 1956, s. 12.

⁵⁶ Zob. J. Robel, *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na straży europejskiej samorządności terytorialnej*, „Gubernaculum et Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie: historia, prawo, administracja” 2016, nr 2, s. 25-38.

⁵⁷ Zob. K. Spryszak, *Stymulowanie rozwoju regionu przez władze publiczne w świetle doświadczeń Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE)*, [w:] *Uwarunkowania efektywności struktur władzy publicznej*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo UJK, Kielce 2016, s. 217-23

⁵⁸ Zob. M.A. Kamiński, *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 35-44; Zob. P. Manoli, *The Role of Intergovernmental Institutions in Regional Cooperation*, [w:] *Non-Traditional Security Threats and Regional Cooperation in the Southern Caucasus*, red. M. Aydin, IOS Press, Amsterdam-Berlin-Tokyo-Washington, DC 2011, s. 98.

Kongres jest źródłem kilku konwencji europejskich, w tym Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Terytorialnego)⁵⁹. Zgodnie z nią do realizacji zadań bez uzasadnionej interwencji państwa władze regionalne powinny dysponować własnymi kompetencjami, swobodą podejmowania decyzji, demokratycznymi strukturami, a także odpowiednim personelem i środkami finansowymi⁶⁰.

Pod auspicjami Kongresu powstały także inne ważne dokumenty dotyczące samorządności terytorialnej tj. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 1980 r.⁶¹, Europejska Karta Miejska z 1992 r.⁶² i Europejska Karta Miejska II⁶³, Europejska Karta Uczestnictwa Młodych Ludzi w Życiu Gmin i Regionów z 1992 r.⁶⁴ oraz Znowelizowana wersja Karty z 2003⁶⁵, a także Europejska Konwencja Krajobrazowa z 2000 r.⁶⁶.

Za promocję praw człowieka w systemie Rady Europy odpowiedzialny jest **Komisarz Praw Człowieka**⁶⁷. Poprzez wizytacje bada sytuację praw człowieka w państwach członkowskich RE⁶⁸. Wizyta zazwyczaj obejmuje dialog z rządem,

⁵⁹ Zob. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).

⁶⁰ Por. A. Błaszczyk, *Nowa jakość europejskiej samorządności lokalnej*, „Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi” 2001, nr 8, s. 119-137.

⁶¹ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287; Zob. J. Szymański, *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, z. 9, s. 101.

⁶² Zob. European Urban Charter, adopted by the Council of Europe’s Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) on 18 March 1992, a session held during the Annual Plenary Session of the CLRAE (17 March 1992, Strasbourg).

⁶³ Zob. European Urban Charter II. Manifesto for a new urbanity, adopted by the Congress on the occasion of its 15th Plenary Session in Strasbourg on 29 May 2008.

⁶⁴ Zob. Europejska Karta uczestnictwa młodych ludzi w życiu gmin i regionów. Karta stanowi część Uchwały 237 Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy przyjętej w dniu 19 marca 1992 r.

⁶⁵ Zob. Znowelizowana europejska karta uczestnictwa młodych ludzi w życiu lokalnym i regionalnym, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, Strasburg 2003, www.rm.coe.int/1680703eb, data dostępu: 12.07.2022.

⁶⁶ Zob. Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. Dz.U. nr 14 poz. 98.

⁶⁷ Zob. S. Paruch, *Czynniki wpływające na skuteczność systemu instytucjonalnego ochrony praw człowieka w Radzie Europy*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. III, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 62.

⁶⁸ A. Kotowska, *Prawa człowieka a problemy współczesnego świata. Próba analizy zagadnienia na podstawie działalności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, T. 3, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 50-60.

parlamentem i przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości⁶⁹. Prowadzone są także rozmowy z organizacjami praw człowieka i społeczeństwem obywatelskim⁷⁰.

Sprawozdanie z wizyty przygotowane przez Komisarza, zawiera analizy dotyczące sytuacji w zakresie praw człowieka⁷¹ oraz, w stosownych przypadkach, propozycje ulepszeń, także w odniesieniu do orzecznictwa ETPCz⁷². Wszystkie raporty publikowane są na stronie internetowej Komisarza⁷³.

Komisarz jest w kontakcie z krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka (rzecznik praw obywatelskich, rady doradcze ds. praw człowieka)⁷⁴, z którymi spotyka się co dwa lata w celu wymiany opinii⁷⁵. W krajach członkowskich, w których takie struktury nie istnieją lub mają powstać, wspiera ten proces⁷⁶.

Międzynarodowym sądem ustanowionym na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest **Europejski Trybunał Praw Człowieka** z siedzibą w Strasburgu. Jego podstawową funkcją jest zapewnienie przestrzegania zobowiązań podjętych przez strony Konwencji i jej Protokołów⁷⁷. Trybunał składa się z 46 sędziów, wybranych przez Zgromadzenie Parlamentarne RE.

ETPCz rozpatruje skargi osób fizycznych⁷⁸, organizacji pozarządowych lub grup osób, które twierdzą, że padły ofiarą naruszenia Konwencji lub jej Protokołów.

⁶⁹ Zob. N. Muižnieks, *The Future of Human Rights Protection in Europe*, "Security and Human Rights" 2013, Vol. 24, No. 1, s. 43-48.

⁷⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – nowa instytucja międzynarodowej ochrony praw*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11, s. 3.

⁷¹ Zob. T. Hammarberg, *A Juvenile Justice Approach Built on Human Rights Principles*, "Youth Justice" 2008, Vol. 8, s. 193 – 196.

⁷² Zob. M. Medwid-Fidler, *Rola Komisarza Praw Człowieka Rady Europy jako trzeciej strony w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka, Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 193-194

⁷³ Zob. *Commissioner for Human Rights*, www.coe.int, data dostępu: 29.06.2023.

⁷⁴ Zob. S.M. Królak, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy jako podmiot oddziałujący na ochronę praw człowieka w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 282-288.

⁷⁵ Por. D. Wiśniewska-Cazals, *Rada Europy a prawa człowieka*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego”, 1992, nr 3, s. 44 – 49.

⁷⁶ Zob. R. Wojda, *Ocena efektywności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na przykładzie realizacji jego zaleceń przez władze Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania. Nowe rozwiązania*, T. 1, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 783-785.

⁷⁷ Zob. E.H. Morawska, *Rola Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w rozwoju prawa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Z problematyki źródeł prawa międzynarodowego*, red. B. Mielnik, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2017, s. 225-250.

⁷⁸ Zob. A. Myłokosta, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu jako środek ochrony praw i wolności jednostki*, [w:] *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 186-201.

Trybunał rozpatruje także sprawy międzypaństwowe, w których umawiające się państwo zarzuca naruszenie konwencyjnych standardów przez inne państwo⁷⁹.

W ten sposób ETPCz dąży również do wzmocnienia demokracji, praw człowieka⁸⁰ i praworządności⁸¹ na poziomie krajowym – kluczowych warunków wstępnego pokojowego rozwiązywania konfliktów przez instytucje krajowe⁸². W ciągu ponad 60 lat Trybunał rozstrzygał wiodące sprawy, które nadały kształt i treść wolności wypowiedzi⁸³, prawu do rzetelnego procesu⁸⁴ itd.

Skargi do ETPCz⁸⁵ rozpatrywane są pod kątem ich dopuszczalności i przedmiotu przez jednego sędziego, komisję składającą się z trzech sędziów lub całą izbę⁸⁶. W przypadku stwierdzenia, że państwo członkowskie naruszyło jedno lub więcej z praw i

⁷⁹ Zob. A. Bisztyga, *Geneza Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1994, nr 1, s. 31-50.

⁸⁰ Zob. Sz. Janczarek, *Wykonywanie wyroków ETPC jako sposób ulepszania krajowych standardów ochrony praw człowieka*, [w:] *Rzetelne postępowanie sądowe: standardy strasburskie*, red. A. Łazarska, M. Godlewski, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 25-56; P. Hofmański, *Prawa człowieka przed Trybunałem w Strasburgu*, Temida 2, Białystok 1993.

⁸¹ Zob. P. Filipek, *Praworządność w Polsce w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego procesu powoływania sędziów oraz funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021): księga I*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2022, s. 679-711.

⁸² Zob. R. Czachor, *Europejski Trybunał Praw Człowieka wobec międzynarodowego konfliktu zbrojnego: główne wnioski z orzeczenia w sprawie Gruzja przeciwko Rosji (II)*, [w:] *System ochrony praw człowieka trzeciej generacji wobec nowych wyzwań cywilizacyjnych*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. III, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2023, s. 214-224.

⁸³ Zob. A. Łukaszczyk, *Ograniczenie wolności wypowiedzi i wyrażania opinii w wybranych orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2021, t. 126, s. 89-99; Por. P. Kukliński, *Swoboda wypowiedzi artystycznej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 3, s. 61-79; M. Olęzak, *Swoboda wypowiedzi na gruncie wyselekcjonowanych judykatów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Polsce i na świecie w XXI wieku: stan obecny i perspektywy: zagadnienia wybrane*, red. J. Cheda, Mentor Centrum Edukacyjno – Logopedyczne, Karpackie Towarzystwo Naukowe i Oświatowe, Rozworyn-Krosno 2015, s. 43-53.

⁸⁴ Zob. M. Wąsek-Wiaderek, *Rzetelność postępowania dowodowego w sprawach karnych w świetle wymogów art. 6 EKPC: wybrane zagadnienia*, [w:] *Rzetelne postępowanie sądowe: standardy strasburskie*, red. A. Łazarska, M. Godlewski, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 157-170; J. Głębocka, *Prawo do sądu w sprawach o wykroczenia w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, [w:] *Prawo wykroczeń w Polsce: doświadczenia i perspektywy*, red. J. Janikowski, J. Karaźniewicz, R. Krajewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2022, s. 373-384.

⁸⁵ Zob. A. Bajorczyk, *Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przed, czy po wyczerpaniu drogi krajowej skargi konstytucyjnej?*, „Palestra” 1999, nr 7/8, s. 75-85.

⁸⁶ Zob. Sz. Janczarek, *Aspekt proceduralny mechanizmu nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC przez państwa – strony EKPC*, [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021, s. 85-111.

gwarancji zawartych w EKPC, Trybunał wydaje wyrok stwierdzający naruszenie. Wyroki są wiążące: zainteresowane kraje są zobowiązane do ich przestrzegania⁸⁷.

Zgodnie ze statutem do „obsługiwania” Rady Europy powołany został **Sekretariat Generalny**⁸⁸. Składa się on z Sekretarza Generalnego, jego zastępcy oraz niezbędnego personelu (art. 36a).

Urzędnicy sekretariatu RE mają status funkcjonariuszy międzynarodowych. Ich obowiązki wynikają przede wszystkim z postanowień statutu. Nie mogą zatem wykonywać pracy opłacanej przez jakiś rząd; nie mogą być członkami Zgromadzenia Parlamentarnego ani parlamentu narodowego; nie mogą wreszcie praktycznie podejmować żadnych innych zajęć zarobkowych (art. 36d Statutu RE). Zobowiązania są do nieulegania wpływom narodowym i nie wolno im przyjmować instrukcji od jakiegokolwiek podmiotu spoza Rady Europy (art. 36e Statutu RE). Korzystają przy tym z odpowiednich przywilejów i immunitetów.

Zarówno Sekretarz Generalny, jak i jego zastępcy są wybierani przez Zgromadzenie Parlamentarne na wniosek Rady Ministrów (art. 36b Statutu RE). Kadencja jego trwa 5 lat. Przy czym mandat uznaje się za jednorazowy. Natomiast jego zastępcy traktowani są jako urzędnicy, a więc mogą być wybierani na kolejne kadencje.

Sekretarz Generalny uczestniczy w obradach wszystkich organów podstawowych ciał RE. W praktyce ma możliwość stawiania spraw na obrady Rady Ministrów, jak również opracowuje sprawozdania w konkretnych sprawach⁸⁹.

Sekretarz Generalny jest także odpowiedzialny przed Komitetem Ministrów za funkcjonowanie całej organizacji oraz składa Zgromadzeniu Parlamentarnemu, na wiosennej jego sesji, sprawozdania „o współpracy europejskiej” i dokumentach o charakterze politycznym⁹⁰.

⁸⁷ Zob. M. Wąsek-Wiaderek, *Jak wyroki ETPCz zmieniły polską procedurę karną*, [w:] *Europejska Konwencja Praw Człowieka: 25 lat zmian oblicza polskiego prawa i praktyki: XII Seminarium Warszawskie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Pełnomocnik Ministra do spraw Postępowania przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka, Warszawa 2019, s. s. 61-65.

⁸⁸ *The Secretariat*, [w:] *The Challenges of a Greater Europe: The Council of Europe and Democratic Security*, Council of Europe, Strasbourg 1996, s. 33.

⁸⁹ Zob. P. Manoli, *The Role of Intergovernmental Institutions in Regional Cooperation*, [w:] *Non-Traditional Security Threats and Regional Cooperation in the Southern Caucasus*, red. M. Aydin, IOD Press, Amsterdam – Berlin-Tokyo-Washington, DC 2011, s. 98.

⁹⁰ Zob. *Secretary General*, www.coe.int, data dostępu: 29.06.2023.

Sekretarz Generalny jest również przełożonym, nie tylko wszystkich pracowników Sekretariatu, lecz także wszystkich urzędników RE⁹¹.

1.3. Członkostwo w Radzie Europy

W Statucie RE w dość ogólny sposób sformułowano jej cele. W art. 1(a) czytamy bowiem, że: „Celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami w celu ochrony i realizacji ideałów i zasad będących ich wspólnym dziedzictwem oraz ułatwienia ich postępu gospodarczego i społecznego”⁹².

Natomiast zgodnie z art. 4 Statutu Rady Europy, członkostwo w tejże organizacji międzynarodowej jest otwarte dla każdego kraju europejskiego, pod warunkiem, że spełnia on określone standardy w zakresie demokracji i praw człowieka⁹³.

Jak zauważa J. Kaczmarek, „Rada Europy ma wspierać demokrację, a demokracji nie można wprowadzać przymusem. Demokracji trzeba chcieć. A jeśli nie chcą, to wszelkie narzucanie czegokolwiek z zewnątrz jest na ogół mało skuteczne. Wszelkie mechanizmy prawne wykształcone przez tę organizację zakładają dobrą wolę wszystkich zainteresowanych. Jeśli takiej woli nie ma, to oczywiście mechanizmy przestają spełniać swą rolę”⁹⁴.

Członkostwo w Radzie Europy wiąże się, zatem ze świadomym wyborem państwa, co do uczestnictwa w tejże organizacji międzynarodowej, czy inaczej „rodzinie państw demokratycznych”. Państwo zainteresowane członkostwem w RE musi, zatem zadeklarować swoją wolę przystąpienia do organizacji i wkroczyć na drogę demokratycznych reform⁹⁵, oddając przy tym część swojej suwerenności⁹⁶.

Aby uzyskać członkostwo państwo musi złożyć odpowiedni wniosek do Komitetu Ministrów i przedstawić swoją kandydaturę. Następnie poddawane jest ocenie ze strony Komitetu, który sprawdza czy dane państwo spełnia wymogi członkostwa.

⁹¹ Tamże.

⁹² Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565.

⁹³ Tamże.

⁹⁴ J. Kaczmarek, *Rada Europy...*, s. 23.

⁹⁵ Zob. D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji w latach 1990-2010*, Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner, Kraków 2014, s. 433 i nast.

⁹⁶ Zob. J. Wasilkowski, *Suwerenność w prawie międzynarodowym i w prawie europejskim*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, red. J. Kolasa, A. Kozłowski, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2003, s. 11-24.

Jeśli Komitet wyrazi zgodę na rozważenie wniosku, wówczas państwo musi poddać się monitoringowi i ocenie swoich reform prawnych, a także przestrzegania praw człowieka i demokratycznych reform. Jeśli państwo przejdzie pomyślnie przez proces monitorowania, Komitet Ministrów sporządza rekomendację dotyczącą przyjęcia do Rady Europy⁹⁷. Jednak ostateczną decyzję o przyjęciu państwa do RE podejmuje Zgromadzenie Parlamentarne wydając opinię na ten temat⁹⁸.

Poszukując kryteriów członkostwa w Radzie Europy od powstania Organizacji do dnia dzisiejszego, wskazać należy na dwa główne kryteria członkostwa: jedno geograficzne, drugie polityczne. Po upadku obozu socjalistycznego polityka rozszerzenia RE potrzebowała bardzo jasnej koncepcji. I tę kompromisową koncepcję, po długich dyskusjach, przedstawiła Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego 1247 (1994) w sprawie rozszerzenia RE, przyjęta 4 października 1994 r.⁹⁹ Warto przy tym zauważyć, iż kryterium geograficzne członkostwa w RE było ostatecznie określone w 1994 r., a kryteria polityczne w art. 3 Statutu zostały uzupełnione o szczegółowe warunki prawne członkostwa, których spełnienie okazało się trudnym dla wyzwaniem dla wielu państw¹⁰⁰.

Rada Europy jako organizacja regionalna zbudowana na „wspólnocie wartości” a w szczególności „wspólnocie prawa”, dąży do harmonizacji standardów prawnych państw członkowskich wokół wspólnych zasad¹⁰¹, do których należą zasady demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka¹⁰². Co więcej, zasady te

⁹⁷ Zob. A. Drzemczewski, *Procedura monitoringowa Komitetu Ministrów Rady Europy. Użyteczny mechanizm „praw człowieka”?*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Rady Europy Centrum Europejskiego UW, Warszawa 2002, s. 55-78.

⁹⁸ Zob. E.H. Morawska, *Procedury Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w zakresie przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań przyjętych na mocy statutu i konwencji Rady Europy*, [w:] *Pozasądowe mechanizmy ochrony praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021, s. 113-158.

⁹⁹ Parliamentary Assembly Recommendation 1247 (1994), *Enlargement of the Council of Europe*, Assembly debate on 4 October 1994 (26 th Sitting).

¹⁰⁰ Por. T. Antsupova, *Membership in the Council of Europe: Revolution of Criteria*, “Central and Eastern European Legal Studies” 2013, No 1.

¹⁰¹ Zob. C. Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego. Regionalne organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego*, t. II, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 288.

¹⁰² Zob. J. Jaskiernia, *Prawo Rady Europy a prawo krajowe – granice i wspólne obszary*, [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2009, s. 256.

wzajemnie się uzupełniają, gdyż żadna z nich nie może być realizowana bez pozostałych¹⁰³.

Proces dostosowawczy rozpoczyna się w procedurze akcesyjnej. Wówczas państwo, które podjęło decyzję o członkostwie przyjmuje na siebie zestaw zobowiązań, które następnie (po uzyskaniu członkostwa) będą weryfikowane w procedurze monitoringowej¹⁰⁴.

W Zgromadzeniu Parlamentarnym stworzony został w 1989 r. tzw. „status gościa specjalnego”, jako tymczasowy status w procedurze akcesyjnej dla parlamentów europejskich państw niebędących członkami RE, które ubiegały się o członkostwo. Jego celem stało się zacieśnianie stosunków z parlamentami narodowymi europejskich państw trzecich poprzez umożliwienie zainteresowanemu parlamentowi reprezentowania go w Zgromadzeniu i współpracy ze Zgromadzeniem, zwłaszcza w zakresie określania warunków przystąpienia¹⁰⁵.

1.4. Ujęcie sfery prawno-ustrojowej w systemie aksjologicznym Rady Europy

1.4.1. Standardy prawnie wiążące

Rada Europy dysponuje wyjątkowo obszerną bazą dokumentów ustanawiających standardy, których celem jest promowanie demokracji¹⁰⁶, praworządności¹⁰⁷ i ochrony

¹⁰³ E. Dynia, *Zasady demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka jako warunki członkostwa w Radzie Europy*, „Stosunki Międzynarodowe” 2020, nr 4, s. 35-49.

¹⁰⁴ Zob. J. Regulski, *Nowi członkowie Rady Europy i ich zobowiązania*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1998, nr 3, s. 128 – 136; Por. P. Ramiączek, *Zobowiązania Federacji Rosyjskiej w zakresie wymiaru sprawiedliwości sformułowane w dokumencie o przyjęciu do Rady Europy*, [w:] *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej*, red. Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 530-537.

¹⁰⁵ Zob. Parliamentary Assembly Report, *Establishment of a 'Partner for democracy' status with the Parliamentary Assembly*, 14 May 2009, Doc. 11913.

¹⁰⁶ Zob. L. Garlicki, *Standardy demokratyczne Rady Europy a Konstytucja RP (doświadczenia praktyki ustrojowej)*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP: polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 413 – 436.

¹⁰⁷ Szerzej: J. Jaskiernia, *Praworządność w państwie członkowskim jako wartość chroniona w systemach aksjologicznych Rady Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Praworządność i prawa zasadnicze: Niemiecko-Polskie Stowarzyszenie Prawników: księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 30lecia*, red. E. Tuora-Schwierskott, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2020, s. 53-79.

praw człowieka¹⁰⁸. Najważniejsze z nich to konwencje, które mają moc prawnie wiążącą i dlatego są określane jako normy prawne¹⁰⁹.

Członkostwo w RE jest ściśle powiązane z podpisaniem i ratyfikacją Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC)¹¹⁰. Państwo musi wykazać zgodność swojego prawa krajowego z zasadami i normami zawartymi w EKPC oraz uznać jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹¹¹.

EKPC uznawana jest za jedno z najważniejszych osiągnięć RE¹¹². Konwencja ta gwarantuje podstawowe prawa człowieka, takie jak prawo do życia¹¹³, wolność słowa¹¹⁴, wyznania¹¹⁵, prawo do sądu¹¹⁶ i wiele innych. Państwa członkowskie zobowiązują się przestrzegać postanowień tej konwencji i poddają się jurysdykcji ETPCz w przypadku naruszeń¹¹⁷.

¹⁰⁸ Zob. S. Greer, A. Williams, *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards "Individual", "Constitutional" or "Institutional" Justice?*, "European Law Journal" 2009, No. 4, s. 478; R. Pizior, *Znaczenie standardów Rady Europy dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawo i wartości: relacja, funkcje, oddziaływanie*, red. Ł.J. Piłkuła, K. Sielski, B. Żmuda, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 255-271.

¹⁰⁹ Zob. A. Kociołek-Pęksa, J. Menkes, *Konwencje Rady Europy instrumentem dywergencji tzw. europejskiego standardu praw człowieka*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania - nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 524.

¹¹⁰ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284; Zob. A. Bisztyga, *Oddziaływanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na porządek prawny Zjednoczonego Królestwa*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańskiego, Katowice 2008, s. 47.

¹¹¹ Por. L. Garlicki, *Jurysdykcja i odpowiedzialność państw: (nowe elementy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, Nr 31, s. 121-132.

¹¹² Zob. P. Kruszyński, *Podstawowe standardy praw człowieka w procesie karnym w świetle norm Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z dnia 04.11.1950 r.*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2012, nr 4, s. 5.

¹¹³ Zob. J. Banasiuk, *Czy Europejska Konwencja Praw Człowieka jako „żywy instrument” chroni lepiej ludzkie życie?*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2013, Nr 13, s. 65-87.

¹¹⁴ W. Waclawczyk, *Swoboda wypowiedzi jako fundamentalna zasada społeczeństwa demokratycznego. Kilka uwag o standardach Rady Europy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2005, nr 12, s. 92-99; M. Woś, *Wolność słowa i jej dopuszczalne ograniczenia w świetle instrumentów tzw. „miękkiego prawa”*, [w:] *Prawo i wartości: relacje, oddziaływanie*, red. Ł.J. Piłkuła, K. Sielski, B. Żmuda, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 297-305.

¹¹⁵ Zob. G. Robbers, *Wolność religijna i jej zakres przedmiotowy z uwzględnieniem sytuacji prawnej i praktyki prawnej w Unii Europejskiej oraz regulacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Kultura i prawo, t. 3: Religia i wolność religijna w Unii Europejskiej*, red. J. Krukowski, O. Theisen, TN KUL, Lublin 2003, s. 121-128.

¹¹⁶ Zob. H. Duszka-Jakimko, *Wpływ standardów art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka na paradygmat wymiaru sprawiedliwości i pojęcia prawa do sądu we współczesnych porządkach prawnych*, [w:] *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, red. M. Haczkowska, F. Tereszkievicz, Politechnika Opolska, Opole 2016, s. 73-85.

¹¹⁷ Zob. K. Kiejnich, *Prawo do skutecznego środka naprawczego w orzecznictwie ETPC*, [w:] *Prawo Rady Europy: wymiar instytucjonalny i materialny z perspektywy 70 lat doświadczeń*, red. B. Oręziak,

Decyzje ETPCz są prawnie wiążące dla państw członkowskich, które są zobowiązane do wprowadzenia zmian w swoim systemie prawnym w celu naprawienia naruszeń¹¹⁸.

W przypadku naruszeń poważnych lub systematycznych, RE może podjąć dodatkowe działania, takie jak monitorowanie sytuacji w danym państwie członkowskim, udzielając zaleceń lub wprowadzając sankcje¹¹⁹. Jednak decyzje o sankcjach wobec państwa wymagają zgody większości członków RE.

Oprócz EKPC Rada Europy posiada dorobek w postaci ponad 200 prawnie wiążących traktatów międzynarodowych, które składają się na tzw. „blok konstytucyjny” RE¹²⁰.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na Deklarację Wiedeńską Szefów Państw i Rządów Rady Europy z 1993 r., która stanowi, iż „*przystąpienie do RE zakłada, że państwo aplikujące dostosuje swoje instytucje i system prawny do podstawowych zasad demokracji, rządów prawa oraz poszanowania praw człowieka*”¹²¹.

Instrumentem prawnym określającym prawa socjalne i ekonomiczne stała się Europejska Karta Społeczna (EKS)¹²² zawierająca zobowiązania państw członkowskich dotyczące takich kwestii jak prawo do pracy, prawo do godnych warunków pracy¹²³, prawo do ochrony zdrowia i innych aspektów społecznych¹²⁴. W przeciwieństwie do

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Katedra Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarne, Warszawa 2021, s. 67 – 79.

¹¹⁸ Por. A. Bisztyga, *Poland towards the European Convention and Case – Law of the European Court of Human Rights*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. 39, s. 33.

¹¹⁹ Zob. Ł. Miara, *Monitoring Rady Europ. Złożoność mechanizmów kontrolnych*, „Biuletyn Biura Informacyjnego Rady Europy” 2004, nr 2, s. 7-24.

¹²⁰ Zob. H. Klebes, *Membership in International Organisations and National Constitutional Law*, „St. Louis – Warsaw, Transatlantic Law Journal” 1999 – 2000, s. 12,

¹²¹ Cyt. za: J. Robel, *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 47.

¹²² Zob. Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. 1999 nr 8 poz. 67).

¹²³ Por. M. Smusz-Kulesza, *Ochrona przed dyskryminacją w zatrudnieniu w świetle regulacji prawnych Rady Europy*, [w: *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*, red. J.R. Carby-Hall, Z. Góral, A. Tyc, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 69-90.

¹²⁴ Szerzej: J. Sozański, *Europejska Karta Społeczna*, „Jurysta” 2002, nr 10, s. 23-31; A. Gadkowski, *Prawa socjalne w systemie Europejskiej Karty Społecznej*, [w:] *Bezpieczeństwo i prawa człowieka w badaniach młodych naukowców*, red. Z. Dziemianko, W. Stach, Wyższa Szkoła Handlu, Poznań 2014, s. 71-87; M. Wujczyk, *(Zrewidowana) Europejska Karta Społeczna jako międzynarodowy standard chroniący prawa wynikające z systemu zabezpieczenia społecznego w okresie przemian ekonomiczno-społecznych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr 3, s. 35-47.

EKPC, Karta Społeczna nie jest w pełni wiążąca i państwa członkowskie mają większą swobodę w jej interpretacji.

Kolejnym standardem prawnie wiążącym jest Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom i Nieludzkiemu Traktowaniu lub Karaniu¹²⁵, która zakazuje tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania. Państwa członkowskie zobowiązują się do podjęcia skutecznych działań w celu zapobiegania torturom i karaniu sprawców¹²⁶ a zwłaszcza ustanowienia zakazu tortur w prawodawstwie krajowym¹²⁷.

Konwencja wyraźnie określa, że tortura jest niedozwolona w jakiejkolwiek sytuacji i nie może być usprawiedliwiona żadnymi okolicznościami, w tym stanem wojennym, groźbą wojny, destabilizacją społeczną czy innymi sytuacjami kryzysowymi.

W ramach konwencji, państwa członkowskie zobowiązują się do współpracy z Europejskim Komitetem do Spraw Zapobiegania Torturom (CPT), który ma za zadanie monitorowanie warunków przetrzymywania i prewencję tortur w państwach członkowskich¹²⁸.

Wszystkie państwa członkowskie RE podpisały i ratyfikowały Konwencję w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi. Jej celem jest zwalczanie handlu ludźmi, ochrona i wsparcie ofiar oraz ściganie sprawców tego procederu.

Wśród jej głównych postanowień można wyróżnić:

- ustanowienie skutecznych przepisów prawnych kryminalizujących handel ludźmi i działania z nim związane;

¹²⁵ Zob. Europejska Konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona w Strasburgu w dniu 26 listopada 1987 r., (Dz.U. 1995 nr 46 poz. 238).

¹²⁶ Zob. G. Baranowska, *Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania*, [w:] *Wpływ ONZ-owskiego standardu ochrony praw człowieka na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, red. G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez – Połczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, R. Wieruszewski, Wydawnictwo INP PAN, Warszawa 2022, s. 119-135.

¹²⁷ Por. W. Sobczak, *Wolność od tortur – czy istnieją standardy europejskie?*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 338-354.

¹²⁸ Zob. M. Niełacna, *Europejski Komitet Zapobiegania Torturom: między kontrolą a standaryzacją*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011.

- zapewnienie ochrony ofiar handlu ludźmi poprzez świadczenie pomocy, wsparcia psychologicznego, prawnego i społecznego oraz przeprowadzanie dochodzeń i procesów sądowych w sposób, który szanuje ich prawa i godność.
- wzmocnienie współpracy międzynarodowej w celu zwalczania handlu ludźmi, wymiany informacji, działań operacyjnych i współpracy sądowej.
- promowanie edukacji, świadomości społecznej i szkolenia w celu zapobiegania handlowi ludźmi oraz zwiększenia wiedzy i umiejętności osób odpowiedzialnych za ściganie sprawców i ochronę ofiar,

Państwa członkowskie stanęły także przed wyborem ratyfikacji innych konwencji RE tj. konwencji stambulskiej w sprawie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej¹²⁹ (do tej pory 37 krajów ratyfikowało konwencję¹³⁰, co umożliwiło jej wejście w życie); Konwencji Lanzarote w sprawie ochrony dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym i nadużyciom¹³¹ (ratyfikowały ją wszystkie państwa członkowskie RE¹³²). Ponadto 68 krajów – w tym USA, Australia i Japonia – jest objętych konwencją Rady Europy dotyczącą cyberprzestępczości¹³³, a 54 kraje na całym świecie są obecnie objęte konwencją o ochronie danych¹³⁴.

Bogate dziedzictwo kulturowe i naturalne Europy jest chronione przez Europejską Konwencję o ochronie dziedzictwa audiowizualnego¹³⁵, która obejmuje około 50 krajów na całym kontynencie.

Rada Europy opracowała także unikalną Politykę Młodzieżową skupiającą przedstawicieli młodzieży i władze publiczne w celu zwiększenia głosu młodych ludzi w procesie demokratycznym¹³⁶.

¹²⁹ Zob. Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencja stambulska), sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. 2015 poz. 961).

¹³⁰ Zob. *Istanbul Convention Action against Violence against Women and Domestic Violence*, www.coe.int, data dostępu: 04.07.2023.

¹³¹ Zob. Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych sporządzona w Lanzarote dnia 25 października 2007 r., (Dz.U. 2015 poz. 608).

¹³² Zob. *Children's Rights*, www.coe.int, data dostępu: 04.07.2023.

¹³³ Zob. Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości, sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r. (Dz.U. 2015 poz. 728).

¹³⁴ Zob. Konwencja Nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, sporządzona w Strasburgu dnia 28 stycznia 1981 r. (Dz.U. 2003 nr 3 poz. 25).

¹³⁵ Zob. Europejska Konwencja o ochronie dziedzictwa audiowizualnego sporządzona w Strasburgu dnia 8 listopada 2001 r. (Dz.U.2022.914).

¹³⁶ Zob. *Youth*, www.coe.int, data dostępu: 04.07.2023.

Rada Europy rozwinęła także kluczową kompetencję w dziedzinie sportu, zawierając trzy wyjątkowe konwencje dotyczące ustawiania meczów¹³⁷, dopingu¹³⁸, bezpieczeństwa i ochrony imprez sportowych¹³⁹.

Rada Europy opracowuje obecnie ramy prawne ochrony praw człowieka w procesie wykorzystania sztucznej inteligencji¹⁴⁰. Organizacja pracuje również nad nowymi podejściami do ochrony praw człowieka w odniesieniu do środowiska¹⁴¹.

1.4.2. Standardy o charakterze tzw. miękkiego prawa

„Miękkie prawo” odnosi się do instrumentów quasi-prawnych (takich jak zalecenia lub wytyczne), które nie mają mocy prawnie wiążącej lub których moc wiążąca jest nieco słabsza niż moc wiążąca prawa tradycyjnego¹⁴². Prawo miękkie (*soft law*) jest często przeciwstawiane prawu twardemu (*hard law*)¹⁴³.

W Radzie Europy istnieje wiele standardów o charakterze miękkiego prawa, czyli dokumentów, które nie mają bezpośrednio mocy wiążącej, ale stanowią wskazówki, zalecenia i normy dotyczące różnych obszarów działalności¹⁴⁴. Te standardy zgodnie ze

¹³⁷ Zob. Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions, Magglingen/Macolin, 18.IX.2014, CETS 215.

¹³⁸ Zob. Konwencja Antydopingowa, sporządzona w Strasburgu dnia 16 listopada 1989 r. (Dz.U. 2001 nr 15 poz. 149).

¹³⁹ Zob. Konwencja Rady Europy w sprawie zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa, zabezpieczenia i obsługi podczas meczów piłki nożnej i innych imprez sportowych, sporządzona w Strasburgu dnia 4 maja 2016 r. (Dz.U. 2017 poz. 2099).

¹⁴⁰ Zob. M. Regorowicz, *Konwencja Rady Europy w sprawie sztucznej inteligencji*, www.traple.pl, data dostępu: 04.07.2023.

¹⁴¹ Por. K. Kadys, *Realizacja standardów bezpieczeństwa ekologicznego w państwach członkowskich Rady Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Państwo i prawo wobec wyzwań u progu trzeciej dekady XXI wieku: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, t. 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 867-898.

¹⁴² Zob. P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa* [w:] *System prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 327.

¹⁴³ Zob. D.M. Trubek, L.G.Trubek, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, „European Law Journal” 2005, No. 3, s. 343 – 359; K. Abbott, D. Sindal, *Hard and Soft Law in International Governance*, [w:] *International Law: Classic and Contemporary Readings*, red. C. KU, P.F. Dietl, Lynne Rienner, Boulder 2009, s. 18.

¹⁴⁴ Zob. A. Chmielarz-Grochal, *Przeciwdziałanie rasizmowi i dyskryminacji zgodnie z zaleceniami Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w sferze prawnej i instytucjonalnej*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 703-724; H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji i prawo do dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *Sześćdziesiąt [60] lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, s. 321-334; A. Gliszczyńska – Grabias, *Zalecenia Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w zakresie walki z antysemityzmem oraz ich realizacja przez Polskę*, „Ius Novum” 2008, Nr 3, s. 117-138; J.

Statutem są ważnym elementem pracy RE w promowaniu demokracji, praw człowieka i rządów prawa¹⁴⁵.

Chociaż traktaty międzynarodowe pozostają głównym instrumentem przyjmowania wspólnych standardów europejskich, nastąpiło przesunięcie akcentu z zawierania traktatów na monitorowanie zgodności i pomoc, otwierając szerokie pola zastosowań dla instrumentów miękkiego prawa¹⁴⁶. Większość z nich pozostaje jednak w taki czy inny sposób powiązana z traktatami Rady Europy¹⁴⁷.

Na szczególną uwagę zasługują zalecenia Komitetu Ministrów, które mają na celu doradzanie państwom członkowskim w różnych kwestiach. Rządy są „zapraszane”, „wzywane” lub „zalecane” do wrażania zasad i wytycznych, które zwykle są zawarte w załączniku do zalecenia. Ich język wyraźnie odróżnia treść zaleceń od postanowień traktatowych, w szczególności poprzez użycie zwrotu „powinien” zamiast zniewalającego „powinien/musi” oraz brak postanowień podobnych do klauzul końcowych traktatów międzynarodowych¹⁴⁸. Precyzja niektórych zasad może być jednak porównywalna z postanowieniami traktatowymi, które często ograniczają się także do sformułowania celów lub raczej szeroko formułowanych zasad, pozostawiając państwom swobodę w zakresie realizacji.

Zgodnie z art. 20.ai Statutu RE przyjęcie zaleceń przez Komitet Ministrów wymaga jednomyślności przedstawicieli oddających głos, pod warunkiem, że stanowią one większość przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie. Jednak w listopadzie 1994 r. Komitet zdecydował o uelastycznieniu procedury głosowania. Posłowie doszli do „dżentelmeńskiego porozumienia”, by nie stosować już zasady

Jasiński, *Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia. T. IV: Sądownictwo. Organizacja – postępowanie – orzekanie*. Wybór Jerzy Jasiński, Oficyna Naukowa, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 1998; A. Jaskiernia, *Prawo do informacji a prezentacje kampanii wyborczych w mediach masowych w świetle zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe. Prawa Człowieka” 2000, nr 7, s. 31-40; O. Górniok, *Środki zapobiegania przestępczości gospodarczej w zaleceniach Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 24-31;

¹⁴⁵ Zob. Statut Rady Europy, art. 15 a i b.

¹⁴⁶ Por. J. Czepek, *Wpływ soft law Rady Europy na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach bioetycznych*, [w:] *Ius cogens, soft law: dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, red. B. Kuźniak, M. Ingelevi-Citak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017, s. 211-228.

¹⁴⁷ Zob. B. Gronowska, *Standardy zalecane (soft law) organów statutowych Rady Europy i ich znaczenie dla systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *25 – lecie wejścia w życie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Polsce*, red. B. Gronowska, P. Sadowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2022, s. 39-58.

¹⁴⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Konstrukcja normy prawnej o charakterze „miękkiego prawa”*, [w:] *Wielowymiarowość prawa. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Krzysztofa Paleckiego*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 106.

jednomyślności do zaleceń¹⁴⁹. Zgodnie z tym porozumieniem żadna delegacja nie może wnioskować o zastosowanie zasady jednomyślności, jeżeli została osiągnięta większość dwóch trzecich głosów przewidziana w art. 20 lid. d) Statutu. Od tego czasu praktyka Rady Ministrów jest spójna w korzystaniu z tego wyjątku od zasady jednomyślności.

Pomimo tego złagodzenia wymogu jednomyślności, procedura ich przyjmowania nadaje zaleceniom Komitetu Ministrów szczególną władzę. Traktowane są jako wyraz zbiorowej woli wspólnoty państw europejskich reprezentowanych w RE. Chociaż nie są one prawnie wiążące, stanowią zbiór wspólnego prawa europejskiego oraz są ważnym źródłem odniesienia dla krajowych ustawodawców i władz administracyjnych.

Zalecenia formułowane są również przez Zgromadzenie Parlamentarne¹⁵⁰ a także inne organy RE tj. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy¹⁵¹, Komisarz Praw Człowieka¹⁵² czy Komisja Wenecka¹⁵³.

W rozszerzonej RE, obejmującej prawie wszystkie państwa europejskie, coraz trudniej jest znaleźć rozwiązania, które mogą uzyskać wystarczające poparcie ze strony państw członkowskich, aby umożliwić włączenie ich do traktatów międzynarodowych¹⁵⁴. Zalecenia są wystarczająco elastyczne, aby umożliwić pewien stopień harmonizacji praktyk krajowych. Ograniczając się do określenia zasad i wytycznych, mają tę zaletę, że pozostawiają rządów stosunkowo dużą swobodę w zakresie ich wdrażania. Ze względu na mniej sformalizowany i niewiążący charakter zalecenia są generalnie łatwiejsze do sporządzenia niż konwencje. Po przyjęciu wchodzi one w życie natychmiast w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich i nie są uzależnione w swoim działaniu od jakichkolwiek dalszych aktów tych państw. Zalecenia można również stosunkowo łatwo zmienić poprzez przyjęcie kolejnej

¹⁴⁹ Zob. Decision adopted on 4 November 1994, at the 519bis meeting of Ministers' Deputies.

¹⁵⁰ Por. Parliamentary Assembly Recommendation 1518 (2001): *Exercise of the right of conscientious objection to military service in Council of Europe member states*, 23 May 2001.

¹⁵¹ Zob. Recommendation (1994)001 of The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, on topical issues concerning local and regional authorities, Debated by the adopted on 2 June 1994 2nd sitting, Doc. CG (1) 1 A/B Rec.

¹⁵² Zob. Report by Mr Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights on his visit to Italy on 13-15 January 2009, Strasbourg, 16 April 2009, CommDH(2009)16.

¹⁵³ Zob. W. Hoffmann-Riem, *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact*, "The European Journal of International Law" 2014, No. 2, s. 581.

¹⁵⁴ Por. J. Jaskiernia, *Znaczenie standardów Rady Europy o charakterze „miękkiego prawa”*, [w:] *Ius est ars boni et equi. Księga pamiątkowa z okazji 5 – lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, red. N. Szczęch, Wyższa Szkoła Menedżerska, Legnica 2010.

rekomendacji w tej samej sprawie, uzupełniającej lub modyfikującej pierwotnie przyjęte przepisy¹⁵⁵.

1.5. Instytucje Rady Europy oddziałujące na sferę prawno – ustrojową państw członkowskich

1.5.1. Komitet Ministrów i organy współpracy międzyrządowej

Oddziaływanie Komitetu Ministrów na sferę prawno – ustrojową państw członkowskich Rady Europy odgrywa zasadniczą rolę. Kluczowym jest tu wymóg dotyczący ratyfikacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Komitet nadzoruje bowiem wykonywanie wyroków ETPCz dotyczących naruszenia przepisów zawartych w Konwencji¹⁵⁶.

Komitet Ministrów czuwa nad podjęciem niezbędnych środków egzekucyjnych. Natomiast państwa mają prawny obowiązek naprawienia stwierdzonych naruszeń, ale dysponują marginesem swobody w zakresie środków, które mają być użyte. Środki, które należy podjąć, są zasadniczo określane przez zainteresowane państwo pod nadzorem Komitetu. Trybunał może wspomagać proces wykonania, w szczególności poprzez procedurę wyroku pilotażowego (stosowaną w przypadku poważnych naruszeń strukturalnych)¹⁵⁷.

Nadzór Komitetu Ministrów nad wykonywaniem wyroków i decyzji ETPCz jest stały. Sprawy pozostają pod nadzorem do czasu podjęcia wymaganych działań. Nadzór zostaje wówczas zakończony ostateczną uchwałą¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Por. W. Bańczyk, „Miękkie prawo, ale prawo”, czyli o obowiązku przestrzegania *soft law*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBŚP UJ” 2016, Nr 1, s. 63.

¹⁵⁶ Zob. A. Mężykowska, *Komitet Ministrów Rady Europy w mechanizmie nadzoru...*, s. 55 – 83.

¹⁵⁷ Szerzej: M. Lubiszewski, *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016; tenże: *Refleksje na tle wyroków pilotażowych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 740 – 750; J. Metelska, *Wyrok pilotażowy jako nowy instrument rozstrzygania sporów przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 89-106.

¹⁵⁸ Zob. A. Szklanna, *Kontrola wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka...*, s. 251.

Po uprawomocnieniu się orzeczeń i decyzji, państwa jak najszybciej wskazują Komitetowi Ministrów środki planowane i/lub podjęte w „planie działania”¹⁵⁹. Po podjęciu wszystkich środków przedkładany jest „raport z działania”. W rezultacie procesu nadzoru wnioskodawcy, organizacje pozarządowe i krajowe instytucje zajmujące się promocją i ochroną praw człowieka mogą przesłać pisma w formie pisemnej¹⁶⁰.

Od stycznia 2011 r. nadzór nad przyjmowaniem i wdrażaniem planów działania odbywa się zgodnie z nową dwutorową procedurą. Większość spraw odbywa się zgodnie ze standardową procedurą. Rozszerzoną procedurę stosuje się w sprawach wymagających pilnych środków indywidualnych lub ujawniających ważne problemy strukturalne (w szczególności wyroki pilotażowe¹⁶¹) oraz w sprawach międzypaństwowych¹⁶².

W razie potrzeby Komitet Ministrów może wspomagać egzekucję na różne sposoby, w szczególności poprzez zalecenia zawarte w decyzjach i rezolucjach tymczasowych¹⁶³.

Statut wyraźnie stanowi, że Komitet Ministrów może zwrócić się do rządów członkowskich „z prośbą o poinformowanie go o działaniach podjętych przez nie w odniesieniu do zaleceń”¹⁶⁴. W 1987 r. Komitet Ministrów przyjął przesłanie do wszystkich komitetów międzyrządowych (komitetów sterujących i komitetów ekspertów), wzywając je do poprawy monitorowania realizacji zaleceń i rezolucji¹⁶⁵. Monitorowanie to odbywa się zwykle podczas zwyczajnych posiedzeń komisji, ale

¹⁵⁹ Zob. Council of Europe Action Plan for Azerbaijan 2018 – 2021, Document approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 12 October 2018 (CM/Del/Dec(2018)1327/2.1bisa), 2 October 2018, GR-DEM(2018)15.

¹⁶⁰ Zob. *Communication on the Activities of the Committee of Ministers – Statutory Resolution*, www.coe.int, data dostępu: 06.07.2023.

¹⁶¹ Por. J. Rauch, *Ochrona prawa własności w świetle wyroków pilotażowych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach Broniowski oraz Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochron praw człowieka*, red. I. Rzucidło, UMCS, Lublin 2012, s. 244-256.

¹⁶² Zob. Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, *The supervision process*, www.coe.int, data dostępu: 06.07.2023.

¹⁶³ Zob. P. Pushkar, O. Ivanets, *Right to freedom of religion and the principle of neutrality of the state in the case – law of the European Court of Human Rights and the decisions of the Committee of Ministers of the Council of Europe. Ukrainian Perspective and view to the future*, “Ukrainian Journal of International Law” 2020, Vol. 3, s. 41-55.

¹⁶⁴ Zob. Statut Rady Europy, art. 15b.

¹⁶⁵ Message adopted at the 405th meeting of Ministers’ Deputies on 20 March 1987.

czasami zwoływano specjalne konferencje w celu przedstawienia szczególnie ważnych zaleceń.

Rada Europy może zapewnić państwom dodatkowe wsparcie w formie ukierunkowanych programów, jeśli zostaną o to poproszone (np. ekspertyzy prawne, okrągłe stoły lub działania szkoleniowe).

1.5.2. Zgromadzenie Parlamentarne

Przez dziesięciolecia Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przodowało we wspieraniu przemian demokratycznych w kolejnych „falach” narodów europejskich w kluczowych momentach ich historii, negocjując wejście do „demokratycznego klubu” Rady Europy. Ponieważ Zgromadzenie ma prawo weta wobec wszelkich prób przystąpienia nowego członka do organizacji wykorzystało to uprawnienie do negocjowania z krajami kandydującymi warunków ich przystąpienia¹⁶⁶.

Zasadniczym instrumentem Zgromadzenia Parlamentarnego jest monitoring. Wiąże się on z pomaganiem państwom członkowskim w wypełnianiu zobowiązań, które podjęły przystępując do Rady Europy¹⁶⁷. Podczas, gdy wszystkie państwa członkowskie podlegają okresowym przeglądom¹⁶⁸, Zgromadzenie posiada także bardziej intensywny mechanizm monitorowania w przypadku niektórych państw wykazujących oznaki niezgodności. W przypadku tych członków Komitet Monitorujący przedstawia raport co najmniej raz na dwa lata.

Raport Zgromadzenia Parlamentarnego zawiera szereg konkretnych próśb i zaleceń skierowanych do państw członkowskich i Komitetu Ministrów w celu wsparcia przyspieszonego procesu pełnej realizacji zobowiązań np. dotyczących funkcjonowania

¹⁶⁶ Zob. H. Klebes, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego ...*, s. 27-28.

¹⁶⁷ Zob. Parliamentary Assembly, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), *Honouring of obligations and commitments by Azerbaijan*, Information note by the co-rapporteurs on their fact-finding visit to Baku (4-7 February 2008), AS/Mon(2008)10 rev., 18 March 2008.

¹⁶⁸ Por. Parliamentary Assembly, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), *Decision on revised internal working methods to the selection by the Monitoring Committee of countries for periodic review on the honouring of membership obligations*, 13 November 2020, AS/Mon (2020) 14 FINAL.

instytucji demokratycznych¹⁶⁹ czy tworzeniu regulacji prawnych służących przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet¹⁷⁰.

W swych sprawozdaniach Zgromadzenie Parlamentarne koncentruje się również na sprawach toczących się przed Komitetem Ministrów, przede wszystkim na wyrokach ETPCz¹⁷¹ które mają zostać wykonane, co ujawnia problemy strukturalne, złożone i trudne kwestie związane na przykład ze sprawami międzypaństwowymi lub indywidualnymi sprawami ukazującymi trudności egzekucji¹⁷².

Odrębną i bardzo ważną funkcją Zgromadzenia Parlamentarnego jest fakt, że stanowi ono najszerze w skali Europy forum polityczne. Zgromadzenie jest platformą dyskusji i współpracy parlamentarzystów, reprezentujących różne poglądy opinii publicznej krajów członkowskich¹⁷³. Wynikiem tej współpracy jest także oddziaływanie członków Zgromadzenia na parlamenty i rządy swoich państw¹⁷⁴.

1.5.3. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy

Oddziaływanie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na państwa członkowskie jest znaczące, choć w kontekście przekształceń prawno – ustrojowych jest on ograniczony swoimi kompetencjami o charakterze doradczym.

Wpływ Kongresu na sferę prawno – ustrojową zależy głównie od receptywności państw członkowskich i ich gotowości do wprowadzania zmian. Zalecenia Kongresu

¹⁶⁹ Parliamentary Assembly Report, *The functioning of democratic institutions in Azerbaijan*, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) Co-rapporteurs: Mr Andres Herkel, Estonia, Group of the European People's Party and Mr Joseph DEBONO GRECH, Malta, Socialist Group; Parliamentary Assembly, *The functioning of democratic institutions in Turkey*, 2017-Second part – session, Doc. 14282.

¹⁷⁰ Zob. Parliamentary Assembly Recommendation 2030 (2013), Violence against women in Europe, Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 22 November 2013, Doc. 13349.

¹⁷¹ Zob. A. Drzemczewski, *The Parliamentary Assembly's Involvement in the Supervision of the Judgments of the Strasbourg Court*, "Netherlands Quarterly of Human Rights" 2010, Vol. 28, s. 164-178.

¹⁷² Zob. T. Corlatean, *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe Monitoring on the Implementation of the European Court of Human Right Judgments*, www.ideas.repec.org, data dostępu: 06.07.2023.

¹⁷³ Zob. Parliamentary Assembly Order 508 (1995), Honouring of Obligations and commitments by member states of the Council of Europe, Assembly debate on 26 April 1995 (12th Sitting), Doc. 7277.

¹⁷⁴ Zob. Parliamentary Assembly Opinion 169 (1993), Application by the Republic of Slovenia for membership of the Council of Europe, Assembly debate on 12 May 1993, Doc. 6786.

mogą stanowić bodziec do reform legislacyjnych, zwłaszcza jeśli są one uznane za istotne dla rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej¹⁷⁵.

Jednak Kongres nie ma bezpośrednich uprawnień legislacyjnych ani wykonawczych w państwach członkowskich, które same są odpowiedzialne za wprowadzanie zmian w swoich systemach prawno-ustrojowych¹⁷⁶.

W praktyce, wpływ Kongresu na sferę prawno – ustrojową państw członkowskich jest bardziej pośredni. Kongres może prowadzić monitoring i ocenę sytuacji w poszczególnych państwach¹⁷⁷.

W każdym wypadku pojawienia się poważnych problemów w funkcjonowaniu demokracji lokalnej lub regionalnej w państwie członkowskim kongres wysyła z misją swoich sprawozdawców i przygotowuje w danej kwestii odpowiedni raport¹⁷⁸.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż Kongres jest jedyną instytucją europejską z mandatem prawnym dającym mu możliwość monitorowania wdrażania Karty Samorządu Lokalnego¹⁷⁹ a także obserwowania wyborów lokalnych i regionalnych¹⁸⁰.

Raporty i zalecenia Kongresu mają na celu wspieranie państw członkowskich w doskonaleniu swoich systemów samorządowych¹⁸¹.

¹⁷⁵ Zob. N.A. Kostina, *Development Cooperation of Local Communities (Inter – municipal Cooperation – IMC) under the Implementation of Local Government Reform*, “Aspekti Publičnogo Upravlinnâ” 2017, Vol. 4, s. 84-90.

¹⁷⁶ Por. S. Dębski, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość*, Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych, Grudziądz 2012, s. 97 – 207.

¹⁷⁷ Por. Recommendation 400 (2017) of The Congress of Local and Regional Authorities, *Local democracy in Malta*, Adopted by the Congress on 30 March 2017, 3rd sitting, Doc. CPL32(2017)02.

¹⁷⁸ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report Observation of the Local Elections in the Republic of Croatia from 13 to 15 April 1997, Strasbourg. 16 June 1997, CG/BUR(4)2 rev.; Recommendation 340 (2013) of Congress of Local and Regional Authorities, *Local and regional authorities responding to the economic crisis*, Strasbourg, 29 – 31 October 2013, Debated and adopted Congress on 29 October 2013, 1st Sitting (Doc. CG(25)5, explanatory memorandum).

¹⁷⁹ Zob. Congress of Local and Regional Authorities Report, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Germany, CG(2022)42 – 16final, 22 March 2022; Por. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 19.

¹⁸⁰ Zob. Resolution 306 (2010), *Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress*, Strasbourg, 18 June 2010, Debated and adopted by the Standing Committee of the Congress on 18 June 2010, Doc. CG(18)18, Rapporteur: I. Micallef, Malta (L. EPP/CD). Por. K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 113-118.

¹⁸¹ Zob. Recommendation 299 (2011) of The Congress of Local and Regional Authorities, The reform of the Congress of Local and Regional Authorities within the Council of Europe reform, Debated and adopted by the Congress on 22 March 2011, 1st Sitting, Doc. CG(20)12, explanatory memorandum.

1.5.4. Komisarz Praw Człowieka

Komisarz Praw Człowieka odgrywa istotną rolę w odniesieniu do sfery prawno – ustrojowej państw członkowskich RE. Ma przede wszystkim zadanie monitorować sytuację w zakresie praw człowieka oraz podejmować działania w przypadku naruszeń tych praw.

W przypadku, gdy sytuacja w danym kraju tego wymaga, Komisarz publikuje zalecenia dotyczące stanu praw człowieka w jednym¹⁸² lub kilku państwach członkowskich RE¹⁸³. Na prośbę lub z własnej inicjatywy publikuje oświadczenie dotyczące ustawodawstwa lub szczególnych praktyk w zainteresowanych państwach członkowskich¹⁸⁴.

Oddziaływanie Komisarza Praw Człowieka na sferę prawno – ustrojową w państwach członkowskich ma charakter doradczy i zachęcający. Świadczą o tym kompetencje Komisarza do formułowania standardów o charakterze „miękkiego prawa”, a zwłaszcza zaleceń i opinii w celu poprawy sytuacji praw człowieka na poziomie krajowym¹⁸⁵. Równie ważny jest dialog z władzami państwowymi, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w celu wprowadzania zmian prawnych i instytucjonalnych¹⁸⁶.

¹⁸² Zob. S.M. Królak, S.B. Królak, *Ewolucja stanowiska rządu RP wobec deficytów dotyczących praw człowieka kobiet w Polsce ujętych w raportach i zaleceniach Komisarza Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] *System ochrony praw człowieka pierwszej generacji wobec nowych wyzwań cywilizacyjnych*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 250-282.

¹⁸³ Zob. Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on His to the Hellenic Republic, 2-5 June 2002, 17 July 2002, CommDH(2002)5; Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on His Visit to Latvia, 5-8 October 2003, 12 February 2004, CommDH(2004)3.

¹⁸⁴ Zob. Report Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights on his visit to the Netherland 21-25 September, 11 march 2009, CommDH (2009); Report Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights on his visit to Bosnia and Herzegovina, 4-11 june, 20 lutego 2008 r. CommDH(2008)1; Report Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights on his visit to Italy on 13-15 January 2009, Strasbourg, 16 April 2009, CommDH(2009)16.

¹⁸⁵ Zob. S.M. Królak, *The Commissioner for Human Rights of the Council of Europe; a soft law institutions on the way to more effective protection of human rights*, [w:] *Main challenges for democracy, the rule of law, and the protection of human rights in the modern world: studies in honour of professor Jerzy Jaskiernia*, red. M. Bator-Bryła, S.A. Paruch, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 781-810.

¹⁸⁶ Zob. F. L. Contreras, *Enforcement of the Notion of Due Diligence in the Report of the Human Rights Commissioner of the Council of Europe Regarding his Visit to the Autonomous Basque Community*, “Spanish Yearbook of International Law Online” 2001, Vol. 8, s. 53 – 67.

Ponadto, Komisarz może występować jako trzecia strona w postępowaniach przez Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, reprezentując interes publiczny i dochodząc przestrzegania norm prawnych¹⁸⁷.

Należy zaznaczyć, że choć Komisarz nie posiada bezpośrednich uprawnień do zmiany prawno – ustrojowej w państwach członkowskich, to jednak jego działania mogą wpłynąć na debatę publiczną, podnoszenie świadomości społecznej i mobilizację do wprowadzania reform w zakresie praw człowieka¹⁸⁸ czy też wymiaru sprawiedliwości¹⁸⁹.

Efektywność tych działań zależy w dużej mierze od współpracy i zaangażowania władz państwowych oraz innych pomiotów w realizację zaleceń Komisarza.

1.5.5. Europejski Trybunał Praw Człowieka

Znaczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla sfery prawno – ustrojowej jest kluczowe. Bowiem jego orzeczenia mają wiążący charakter dla państw członkowskich, a państwa zobowiązane są do egzekwowania decyzji Trybunału.

Z orzecznictwa ETPCz wynikać mogą środki, które należy podjąć. Mogą one dotyczyć indywidualnego wnioskodawcy lub mieć charakter ogólny.

W sprawach indywidualnych środki egzekucyjne muszą najpierw położyć kres naruszeniu i w miarę możliwości zaradzić jego negatywnym skutkom dla wnioskodawcy. Może to oznaczać zapłatę jakiegokolwiek sumy przyznanej przez Sąd jako słuszne zadośćuczynienie lub uzgodnionej między stronami w ugodzie. W przypadku opóźnienia w płatności naliczane są odsetki za zwłokę¹⁹⁰.

Jeżeli zwykła rekompensata pieniężna nie może odpowiednio usunąć skutków naruszenia, Komitet Ministrów upewnia się, że władze podejmują wszelkie inne

¹⁸⁷ Zob. T. Hammarberg, „*Council of Europe as an Instrument for Human Rights*” Seminar at Utrecht University, 13 March 2014, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 2014, Vol. 32, s. 214 – 219.

¹⁸⁸ Zob. S. Graham, *Every complaint Matters: Human Rights Commissioner’s Opinion concerning Independence and effective determination of complaints against the Police*, „International Journal of Law Crime and Justice” 2010, Vol. 38, s. 59 – 74.

¹⁸⁹ Zob. M. Osypowicz, *Wpływ Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na kształtowanie wymiaru sprawiedliwości w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, t. I, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 362.

¹⁹⁰ Zob. A. Dąbrowska, *Termin do wniesienia skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu – de lege lata i de lege ferenda*, „Palestra” 2017, nr 5, s. 65-75.

indywidualne środki, które mogą być wymagane w celu naprawienia naruszenia. Same wyroki zawierają czasami dodatkowe zalecenia¹⁹¹.

Wykonywanie wyroków wymaga także ogólnych środków zapobiegających naruszeniom podobnym do tych stwierdzonych przez Trybunał (czy to poprzez zmiany ustawodawstwa, orzecznictwo, czy też inne rodzaje środków). Ważnym problemem jest zapewnienie skuteczności krajowych środków odwoławczych¹⁹².

Tam, gdzie władze krajowe nadają bezpośrednią skuteczność wyrokom ETPCz i orzecznictwu, publikacja i rozpowszechnianie wyroków, w razie potrzeby przetłumaczonych i skomentowanych, jest często wystarczające do wprowadzenia niezbędnych zmian i zapewnienia skutecznych krajowych środków odwoławczych.

Oddziaływanie ETPCz na sferę prawno – ustrojową w państwach członkowskich jest zatem dwutorowe. Z jednej strony, Trybunał działa jako organ odwoławczy dla skarg związanych z prawem i ustrojem państw członkowskich. Jego orzeczenia wpływają na interpretację i stosowanie prawa, a także mogą wymagać zmian w systemach prawnych państw, które są niezgodne z normami EKPC¹⁹³.

Z drugiej strony, ETPCz ma także wpływ na rozwój i zmiany prawno – ustrojowe poprzez swoje orzeczenia precedensowe. Wielokrotnie Trybunał wydawał orzeczenia, które miały znaczący wpływ na reformy prawne, np. w dziedzinie równości małżeńskiej¹⁹⁴, wolności słowa¹⁹⁵ czy ochrony mniejszości narodowych¹⁹⁶.

Ponadto, ETPCz prowadzi również dialog z państwami członkowskimi na temat wprowadzania zmian prawnych i ulepszania systemów ochrony praw człowieka¹⁹⁷. Trybunał organizuje szkolenia, seminaria i spotkania aby, podzielić się wiedzą i

¹⁹¹ Zob. A. Hauser, *Zakres i wymogi skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Ochrona praw człowieka: zagadnienia praktyczne*, red. A. Hauser, M. Urban, Wydawnictwo Nauka Innowacje, Poznań 2019, s. 63 – 83.

¹⁹² Por. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 czerwca 2014 r. w sprawie *Grzono przeciwko Polsce*, (skarga nr 3206/09).

¹⁹³ Zob. P. Filipek, *Praworządność w Polsce w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego procesu powoływania sędziów oraz funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE – 2021; księga I*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2022, s. 679-711.

¹⁹⁴ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 czerwca 2016 r. w sprawie *Chapin i Charpentier przeciwko Francji*, (skarga nr 40183/07).

¹⁹⁵ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 3 września 2020 r. w sprawie *Mahi przeciwko Belgii*, (skarga nr 57462/19).

¹⁹⁶ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 października 2008 r. w sprawie *Güzel Erdagöz przeciwko Turcji*, (skarga nr 37483/02).

¹⁹⁷ Zob. K. Grzelak-Bach, *Rola polskiego parlamentu w systemie organów wdrażających wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 5, s. 9-34.

doświadczeniem w zakresie praw człowieka oraz zachęcać państwa do wprowadzania reform prawnych.

Ostateczne oddziaływanie ETPCz na sferę prawno – ustrojową jest zależne od woli państw członkowskich i ich gotowości do respektowania orzeczeń Trybunału oraz wdrażania zaleceń i reform na rzecz ochrony praw człowieka. Jednak w praktyce, orzeczenia ETPCz mają silną legitymację i wpływ na praktyki prawne i ustrojowe państw członkowskich Rady Europy.

1.5.6. Europejska Komisja na Rzecz Demokracji prze Prawo (Komisja Wenecka)

Komisja Wenecka jest doradczym ciałem Rady Europy w dziedzinie prawa konstytucyjnego, praworządności i ochrony praw człowieka. Cele te realizuje za pośrednictwem analizy i doradztwa w zakresie konstytucyjnych i prawnych ram działania¹⁹⁸.

Oddziaływanie Komisji Weneckiej na sferę prawno – ustrojową państw członkowskich jest znaczne, ponieważ Komisja jest autorytetem w dziedzinie konstytucyjności i zgodności z zasadami demokratycznymi¹⁹⁹. Jej opinie i zalecenia mają ważne znaczenie dla państw członkowskich i mogą wpływać na reformy prawno – ustrojowe²⁰⁰. Dlatego instytucja ta zasługuje na miano niezwykle ważnej i potrzebnej organizacji.

Komisja Wenecka jest uprawniona do udzielania opinii na temat projektów konstytucji, ustaw i innych aktów prawnych, które mogą dotyczyć kwestii demokracji, praw człowieka i praworządności. Jej opinie są niezależne i oparte na analizie prawniczej oraz międzynarodowych standardach demokratycznych²⁰¹. Są powszechnie

¹⁹⁸ Zob. H. Suchocka, *Potransformacyjny proces zmian konstytucji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w świetle doświadczeń Komisji Weneckiej*, [w:] *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Bałabana*, red. J. Ciapała, P. Mijał, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 307-319.

¹⁹⁹ Zob. A. Hauser, *Electoral Democratic Standards: The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 6, s. 33-44.

²⁰⁰ Por. G. Grabowska, *Znaczenie opinii instytucji międzynarodowych we współczesnym świecie*, [w:] *Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy*, red. B. Krzan, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 165-178.

²⁰¹ Zob. A. Rytel-Warzocho, *Rola Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo w kształtowaniu standardów demokratycznego państwa prawa*, [w:] *Aktualne problemy konstytucji: księga*

uznawane jako autorytatywne i mają duże znaczenie dla procesu legislacyjnego w państwach członkowskich²⁰².

Działalność Komisji Weneckiej sprzyja przede wszystkim eliminowaniu nieprawidłowości w procesie tworzenia prawa konstytucyjnego m.in. w takich obszarach prac konstytucyjnych jak; procedura tworzenia konstytucji, pluralizm polityczny, wybory i referenda, praworządność, ochrona praw człowieka, trójpodział władzy, samorząd terytorialny. Co prawda, jej zalecenia nie mają charakteru prawnie wiążącego, jednakże przyczyniają się do kluczowych przemian w państwach członkowskich.

1.6. Mechanizmy egzekwowania standardów prawno-ustrojowych w systemie aksjologicznym Rady Europy

1.6.1. Procedura akcesyjna

Procedura akcesyjna Rady Europy jest procesem, który umożliwia państwu złożenie wniosku o członkostwo w tej organizacji międzynarodowej. To na tym etapie państwo sprawdzane jest pod kątem spełniania wymogów progowych, które zostały zawarte w art. 3 Statutu RE.

Wynika z niego, że członkami RE mogą być wszystkie państwa europejskie, które podzielają wartości tj. demokracja, rządy prawa, ochrona praw człowieka. Kryterium to jest także istotne w odniesieniu do państw czy też terytoriów spornych, wymagając by państwo kandydujące było „zdolne” do zapewnienia praw człowieka i praworządności w jego jurysdykcji.

Przystąpienie wiąże się z wnioskiem skierowanym do Sekretarza Generalnego, który przekazywany jest następnie Komitetowi Ministrów. To właśnie tu podejmowana jest decyzja proceduralna na mocy uchwały statutowej (51) 30 o zasięgnięciu opinii Zgromadzenia Parlamentarnego²⁰³.

jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona, Legnica 2017, s. 767-778.

²⁰² Zob. L. Garlicki, *Europejskie standardy rzetelności wyborów; (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 4, s. 142-185.

²⁰³ Zob. Resolution (51) 30 A (3 May 1951) – Admission of New Members.

W dalszej kolejności Biuro Zgromadzenia Parlamentarnego poddaje wniosek analizie i dokonuje nominacji politycznych oraz prawnych, ekspertów w celu oceny zgodności państwa wnioskującego z podstawowymi standardami RE.

Po dokonaniu wszystkich czynności, zalecenie dotyczące przyjęcia (lub odrzucenia) kandydata jest kierowane do Komitetu Ministrów.

1.6.2. Procedura monitoringowa

Procedura monitoringowa Rady Europy jest mechanizmem, który ma na celu ocenę sytuacji w zakresie wypełniania zobowiązań dotyczących demokracji, praw człowieka i praworządności w państwach członkowskich oraz zapewnienie wsparcia i doradztwa w celu wprowadzenia reform²⁰⁴.

Rada Europy wybiera państwa członkowskie do poddania procedurze monitorowania na podstawie różnych czynników, takich jak doniesienia o naruszeniach praw człowieka, stanie demokracji czy w związku z zaleceniami określonych organów²⁰⁵.

Na podstawie informacji zebranych podczas wizyty monitorującej, przygotowywany jest raport końcowy, który zawiera ocenę sytuacji i zalecenia dla danego państwa, przy czym RE monitoruje dalsze postępy w ich realizacji²⁰⁶.

Procedura monitoringowa ma na celu identyfikację problemów, wspieranie państw w dążeniu do poprawy stanu demokracji i praw człowieka oraz zapewnienie wsparcia technicznego i doradczego. Jest to proces dialogu i współpracy między Radą Europy a państwem monitorowanym²⁰⁷.

²⁰⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ procedury akcesyjnej i monitoringowej Rady Europy na transformację systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 2011, s. 251-278.

²⁰⁵ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ procedury...*, s. 128.

²⁰⁶ Zob. A. Drzemczewski, *Procedura monitoringowa...*, s. 63.

²⁰⁷ Zob. Ł. Miara, *Monitoring Rady Europy...*, s. 12.

Rozdział 2. Oddziaływanie Rady Europy na przekształcenia prawno-ustrojowe Republiki Gruzji w trakcie procedury akcesyjnej

2.1. Wniosek o członkostwo Republiki Gruzji w Radzie Europy

„Pierestrojka” w Związku Radzieckim i następnie rozpad tego państwa umożliwiły Gruzji odzyskanie niepodległości w 1991 r.²⁰⁸ Już w październiku 1990 r. pod naciskiem masowych protestów społecznych odbyły się pierwsze wolne i demokratyczne wybory parlamentarne do Rady Najwyższej Gruzińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, które wygrała koalicja partii opozycyjnych Okrągły Stół – Wolna Gruzja z jej liderem Zwiadem Gamsachurdia (57 % głosów)²⁰⁹. W dniu 14 listopada 1990 r. Rada Najwyższej Gruzji przyjęła uchwałę o zmianie nazwy państwa na „Republika Gruzji”, zaś referendum w sprawie przywrócenia niepodległości, przeprowadzone 31 marca 1991 r., potwierdziło wolnościowe aspiracje 99 % Gruzinów²¹⁰. Formalnie proklamowanie niepodległości odbyło się 9 kwietnia 1991 r.²¹¹ Zwiad Gamsachurdia został wybrany na prezydenta większością 87% głosów w wyborach prezydenckich w maju 1991 r.²¹²

Odzyskanie niepodległości przyspieszyło, zapoczątkowaną jeszcze w okresie „pierestrojki”, wielką przebudowę państwa we wszystkich dziedzinach życia na demokratycznych standardach²¹³. Nowa rzeczywistość polityczna wymagała nie tylko szybkich zmian legislacyjnych i idących za nimi przeobrażeń instytucjonalnych oraz

²⁰⁸ Szerzej: A.M. Furier, *Droga Gruzji do niepodległości*, Zakład Badań Niepodległościowych PAN”, Poznań 2000.

²⁰⁹ Zob. E. Tyska, *Gruzja – droga ku suwerenności od 1990 roku do 2013 roku*, [w:] *Bezpieczeństwo i prawa człowieka w badaniach młodych naukowców*, red. Z. Dziemanko, W. Stach, Wyższa Szkoła Handlu i Usług, Poznań 2014, s. 297-301.

²¹⁰ Zob. 1991 *Georgian independence referendum*, www.profilpelajar.com, data dostępu: 08.10.2023.

²¹¹ Zob. J. Szukalski, *System sądownictwa w Gruzji w latach 1991- 2012 – zagadnienia wybrane*, [w:] *Państwo i prawo wobec wyzwań u progu trzeciej dekady XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 313.

²¹² Zob. *Georgia (1991 – present)*, www.uca.edu, data dostępu: 8.10.2023.

²¹³ Zob. A. Rothacher, *From Revolution to Reform: Georgia's Struggle with Democratic Institutions Building and Security Sector Reform*, “Europe-Asia Studies” 2007, Vol. 59, s. 353-355.

organizacyjnych, lecz również przezwyciężenia totalitarnej radzieckiej spuścizny w sferze mentalnej²¹⁴.

Sytuacja w kraju pogorszyła się z powodu skierowania się nowego rządu w stronę nacjonalizmu i autorytarnych metod prezydenta Gamsachurdia. Po zamachu stanu w styczniu 1992 r. władzę przejęli przywódcy dwóch zwycięskich bojówek (Kitowani i Iosseliani), którzy utworzyli radę wojskową mającą rządzić krajem. Gamsachurdia uciekł z kraju i zmarł w dniu 31 grudnia 1994 r.²¹⁵

Rada Wojskowa opowiedziała się za demokracją i obiecała zorganizowanie wyborów w najbliższej przyszłości. Jednak pod jej rządami w Gruzji zapanował chaos, pogłębiony jeszcze przez zbrojne skargi pomiędzy władzami centralnymi a separatystami osetyjskimi (1990-1993) i separatystami abchaskimi (1992-1994). Nie mogąc zapanować nad sytuacją Rada Wojskowa zwróciła się w marcu 1993 r. do Eduarda Szewardnadze, który zgodził się stanąć na czele rady stanu, powołanej w miejsce Rady Wojskowej²¹⁶.

Drugie pluralistyczne wybory parlamentarne odbyły się w październiku 1993 r. i w wyborach bezpośrednich E. Szewardnadze został wybrany na przewodniczącego parlamentu, posiadającego szerokie uprawnienia *quasi*-prezydenckie. W sierpniu 1995 r. parlament przyjął konstytucję na podstawie szerokiego konsensusu. Kolejne wybory parlamentarne, które odbyły się w listopadzie 1995 r., zakończyły okres przewrotów politycznych i stworzyły solidne podstawy pod prawidłowo funkcjonującą demokracją w Gruzji²¹⁷.

Okres związany z najbardziej dynamicznymi przemianami w ramach transformacji systemowej wiązać należy z przyjętymi przez Gruzję zobowiązaniami międzynarodowymi, wynikającymi początkowo z jej przystąpienia w 1992 r. do

²¹⁴ Zob. A. Lityński, *Gruzińska próba wybicia się na niepodległość: w stulecie proklamacji demokratycznej republiki Gruzji (1918)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, nr XVIII, s. 109-130; F.M. Sayin, M. Dogan, *Political Relations Between Turkey and Georgia in the Post-Soviet Era*, „Journal of Liberty and International Affairs (Bitowa)” 2017, Vol. 3, s. 42-54.

²¹⁵ Zob. J. Zawadzki, *Współczesny rozbiór państwa. Casus Gruzji*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2011, Vol. 1, s. 157-172; Por. I. Chkhaidze, *Controversial Face of Europe in the Official Discourse of Georgia After Independence*, „CES Working Papers” 2017, Vol. 9, s. 469-478.

²¹⁶ Por. J. Kranz, *Gruzja pod specjalnym nadzorem*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 45-62.

²¹⁷ Zob. A. Kuhianidze, *Demokracja i transformacja polityczna w Gruzji (1991-2018)*, „Wschód Europy. Studia Humanistyczno-Społeczne” 2018, nr 2, s. 137 – 142.

Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ)²¹⁸ oraz do Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), przekształconej w 1995 r. w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)²¹⁹. W tym względzie należy przede wszystkim wskazać na przyjęcie przez Gruzję Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 19 grudnia 1948 r., Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. oraz Dokumentu Kopenhaskiego z 29 czerwca 1990 r.²²⁰

Zasadnicze zmiany dokonywane były również pod wpływem Rady Europy. Gruzja przedstawiła wniosek o członkostwo w RE 14 lipca 1996 r. Komitet Ministrów uchwałą z 11 września 1996 r. zaprosił Zgromadzenie Parlamentarne do wydania opinii w sprawie tej aplikacji stosownie do postanowień Uchwały Statutowej 51(30A)²²¹, a mianowicie w zakresie wdrożenia zasad pluralistycznej demokracji parlamentarnej oraz poszanowania na rzecz praw człowieka i praworządności. Oznaczało to, że system legislacyjny i sądowy kraju musiał być dostosowany do zasad praworządności.

Komitet Ministrów przypomniał także, swoją odpowiedź na zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego nr 1247 (1994) w sprawie rozszerzenia Rady Europy, w której stwierdził m.in.: *„Przyszłe kandydatury będą rozpatrywane indywidualnie i na tej samej podstawie, co państwa opisane w poprzednim akapicie. W szczególności wiadomo, że trzy kraje zakaukaskie – Armenia, Azerbejdżan i Gruzja pragną bliższych powiązań z Radą Europy. Komitet Ministrów przypomina wnioski przewodniczącego specjalnego spotkania, które odbyło się w Stambule we wrześniu 1992 r., w którym stwierdzono, że bliższe stosunki „wymagałyby nie tylko wdrożenia istotnych reform demokratycznych, ale także zaangażowania w rozwiązywanie konfliktów środkami pokojowymi”*²²².

²¹⁸ Zob. Admission of the Republic of Georgia to membership in the United Nations: resolution adopted by the General Assembly, UN General Assembly (46th. Sess.: 1991-1992), www.digitlibrary.un.org, data dostępu: 08.10.2023.

²¹⁹ Zob. P. Jawad, *Conflict Resolution through Democracy Promotion? The Role of the OSCE in Georgia*, „Democratization” 2008, vol. 15, s. 611-629.

²²⁰ Zob. A. Kuhianidze, *Demokracja i transformacja polityczna w Gruzji (1991 – 2018)*, „Wschód Europy. Studia Humanistyczno-Społeczne” 2018, nr 2, s. 137-156.

²²¹ Zob. The Committee of Ministers Resolution (96) 33 on Georgia, (Adopted by the Committee of Ministers on 11 September 1996 at the 573rd meeting of the Minister's Deputies); Parliamentary Assembly Opinion 209 (1999). Georgia's Application for membership of the Council of Europe. Assembly debate and text adopted on 27 January 1999 (4th Sitting), Doc. 2875, report of Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr Davis; doc. 8296, opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Keleman.

²²² The Committee of Ministers Resolution (96) 33 on Georgia, j.w.

W swoim piśmie z 14 lipca 1996 r. Minister Spraw Zagranicznych Gruzji wskazał, że jego kraj będzie przygotowany, jak każde inne państwo członkowskie, do przystąpienia do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Komitet Ministrów z zadowoleniem przyjął to oświadczenie woli i wyraził oczekiwanie, że rząd Gruzji wyrazi gotowość uznania prawa do skargi indywidualnej oraz obowiązkowej jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Republika Gruzji musiała zatem nadać praktyczną skuteczność obowiązkom wynikającym z Konwencji na całym swoim terytorium na różnych poziomach administracji²²³.

Komitet Ministrów zadeklarował także gotowość zintensyfikowania rozmów z władzami Gruzji oraz zwiększenia swojego wsparcia w postaci programów współpracy i pomocy, aby w miarę możliwości ułatwić i przyspieszyć przejście Gruzji do demokracji z myślą o jej szybkim przystąpieniu do RE²²⁴.

2.2. Uzyskanie przez Republikę Gruzji statusu „gościa specjalnego” w Radzie Europy

Rada Europy stworzyła możliwość dla niektórych krajów, aby uczestniczyły w jej działaniach pomimo braku statusu pełnoprawnego członka organizacji. W związku z tym sformułowała trzy rodzaje statusu „nieczłonka”: członek stowarzyszony, gość specjalny i obserwator²²⁵.

Status „członka stowarzyszonego” powstał dla państw Osi, które od czasu porażki w II wojnie światowej nie odzyskały jeszcze suwerenności. Nie jest on jednak już używany, chociaż pojawiły się propozycje jego reaktywacji, aby umożliwić zwiększony udział obecnych państw obserwatorów²²⁶.

Status „gościa specjalnego” Zgromadzenia Parlamentarnego został ustanowiony w 1989 r. i stosowany był jako status tymczasowy (przejściowy) zwłaszcza dla krajów poradzieckich, które chciały przystąpić do RE po upadku muru berlińskiego²²⁷. Jego celem było zacieśnianie stosunków z parlamentami narodowymi europejskich państw

²²³ Tamże.

²²⁴ Tamże.

²²⁵ Zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przekład M.A. Nowicki, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2006, s. 12.

²²⁶ Tamże.

²²⁷ Tamże.

niebędących członkami Zgromadzenia, poprzez umożliwienie zainteresowanemu parlamentowi reprezentowania w Zgromadzeniu i współpracy w nim, zwłaszcza przy ustalaniu warunków przystąpienia²²⁸. Obecnie nie jest on już używany.

Status „obserwatora” zaczęto stosować dla krajów pozaeuropejskich akceptujących podstawowe wartości ważne dla RE tj. demokrację, praworządność oraz prawach człowieka i chcących uczestniczyć w inicjatywach RE²²⁹. Obecnymi państwami obserwatorami są: Kanada²³⁰, Stolica Apostolska²³¹, Japonia²³², Meksyk²³³, Stany Zjednoczone²³⁴.

Dzięki tym kontaktom następuje wzajemnie korzystna wymiana doświadczeń i dobrych praktyk, szczególnie w międzyrządowym sektorze działań. Stosunki z państwami – obserwatorami stanowią dla RE cenną szansę na dotarcie do innych krajów i przyczyniają się do poszerzenia wpływu jej standardów i działań.

W maju 2009 r. Zgromadzenie Parlamentarne ustanowiło nowy status instytucjonalnej współpracy z parlamentami państw niebędących członkami RE w sąsiadujących regionach, które pragną uzyskać wsparcie Zgromadzenia w ich przemianach demokratycznych i uczestniczyć w debacie politycznej na temat wspólnych wyzwań²³⁵.

Nowy status nosi nazwę „Partnera dla demokracji” i zainteresowane państwa mogą go uzyskać przyjmując wartości RE, znosząc karę śmierci, organizując wolne i uczciwe wybory a także stając się stroną odpowiednich konwencji²³⁶.

Parlament Gruzji aplikował o status „gościa specjalnego” w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy w marcu 1993 r. Przez pewien czas odpowiedź na wniosek oczekiwała na wynik debaty na temat granic geograficznych Rady Europy. Kwestię tę rozstrzygnęło zalecenie 1247 (1994) w sprawie rozszerzenia Rady Europy, w którym Zgromadzenie stwierdziło, że Armenia, Azerbejdżan i Gruzja mają prawo

²²⁸ Zob. Parliamentary Assembly Report, *Establishment of a “Partner for democracy” status with the Parliamentary Assembly*, Parliamentary Assembly the Council of Europe, 14 May 1999, Doc. 11913.

²²⁹ Zob. *Criteria for the Granting of Observer Status with the Council of Europe*, (Adopted by the Committee of Ministers on 1-2 and 7 July 1999 at the 676th meeting of the Minister’s Deputies).

²³⁰ Zob. *Canada//Observer State*, www.coe.int, data dostępu: 09.10.2023.

²³¹ Zob. *Holy See//Observer State*, www.coe.int, data dostępu: 09.10.2023.

²³² Zob. *Japan//Observer State*, www.coe.int, data dostępu: 09.10.2023.

²³³ Zob. *Mexico//Observer State*, data dostępu: 09.10.2023.

²³⁴ Zob. *United States//Observers*, www.coe.int, data dostępu: 09.10.2023.

²³⁵ Zob. *Special guests. Observers and Partners for democracy*, www.pace.coe.int, data dostępu: 09.10.2023.

²³⁶ Tamże.

aplikować do Rady Europy ze względu na ich związki kulturowe z Europą i chęć bycia uznawanymi za część Europy²³⁷.

W dniu 3 lutego 1995 r. Prezydium Zgromadzenia podjęło decyzję o uruchomieniu procedury rozpatrywania wniosku o status „gościa specjalnego”. W tym celu Komisja *ad hoc* Prezydium monitorowała wybory parlamentarne, które odbyły się w Gruzji 5 listopada 1995 r.²³⁸

W efekcie Parlament Gruzji otrzymał status „gościa specjalnego” w dniu 28 maja 1996 r.²³⁹

2.3. Przebieg procedury akcesyjnej w odniesieniu do Republiki Gruzji

Przebieg procedury akcesyjnej w odniesieniu do Republiki Gruzji, ale także przemiany prawno – ustrojowe dokonane w jej trakcie obrazuje komisja sprawozdawcza, którą rolę pełniła Komisja ds. Politycznych, oraz komisja opiniodawcza w postaci Komisji Prawnej i Praw Człowieka. Wnioski zawarte w ich sprawozdaniach pozwalają na zobrazowanie drogi, na rzecz demokratycznych reform jaką przeszła Gruzja w momencie starania się o członkostwo w Radzie Europy.

Już w opinii dotyczącej wniosku Gruzji o członkostwo w Radzie Europy Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło, że „Gruzja jest pluralistycznym społeczeństwem demokratycznym, szanującym prawa człowieka i praworządność oraz jest w stanie i chce, w rozumieniu art. 4 Statutu, kontynuować trwające reformy demokratyczne w celu wprowadzenia ich w całym ustawodawstwie i praktyce obowiązującej w kraju zgodnie z zasadami i standardami Rady Europy”²⁴⁰.

Ponadto Zgromadzenie Parlamentarne podkreśliło, że Gruzja wykazała się determinacją w rozwiązywaniu konfliktów (w Abchazji 1992-1994; w Osetii Południowej (1990-1993) środkami pokojowymi, co dobrze ilustrowała znaczna poprawa stosunków z Osetią Południową²⁴¹. Zaleciło jednak przyjęcie deklaracji przyjaźni z narodami Abchazji i Osetii, a także zwiększenie kontaktów na każdym

²³⁷ Zob. Parliamentary Assembly Recommendation 1247 (1994) Enlargement of the Council of Europe, Assembly debate on 4 October 1994 (26th Sitting), Doc. 7166.

²³⁸ Zob. Report Political Affairs Committee, *Georgia's application for membership; in the Council of Europe*, 2 December, 1998, Doc. 8275, Rapporteur: Terry Davis, UK, Socialist Group, pkt. 3.

²³⁹ Tamże, pkt. 4.

²⁴⁰ Zob. Parliamentary Assembly Opinion 209(1999), pkt. 6.

²⁴¹ Tamże, pkt. 7.

szczeblu, co miałoby pomóc w ustanowieniu i utrwaleniu klimatu zaufania w stosunkach z Abchazją i Osetią Południową²⁴².

Zgromadzenie wezwało przywódców Gruzji i Abchazji do przyspieszenia rozmów w sprawie statusu Abchazji w uznanych na arenie międzynarodowej granicach Gruzji oraz w sprawie powrotu wszystkich wysiedleńców do Abchazji²⁴³.

Komisja *ad hoc* Zgromadzenia Parlamentarnego obserwowała wybory parlamentarne, które odbyły się w Gruzji w dniu 5 listopada 1995 r. i zauważyła, że pomimo tego, co uznano za pewne drobne nieprawidłowości „wybory przebiegły spokojnie i najwyraźniej w akceptowalnych normalnych i zgodnych z prawem warunkach”²⁴⁴. Komisja zwróciła uwagę na solidne przygotowania i ustalenia, zaangażowanie partii politycznych, dobrą wolę i współpracę wszystkich zaangażowanych, w tym kandydatów, oraz dojrzałość gruzińskich elektorów.

Były to drugie wielopartyjne wybory parlamentarne, które odbyły się w Gruzji od czasu uzyskania niepodległości. Wybory prezydenckie odbyły się również w połączeniu z wyborami parlamentarnymi i ich ogólna ocena też była pozytywna, co potwierdzali również eksperci z OBWE²⁴⁵. Co więcej, była to sytuacja wyjątkowa, biorąc pod uwagę niedawną wojnę domową w republice i utrzymujące się zawirowania etniczne a także dążenie niektórych regionów republiki do secesji²⁴⁶. Polityka w republice pozostawała silnie podzielona na frakcje. Niektóre ugrupowania pozostawały lojalne wobec zmarłego prezydenta Zwiada Gamsakhurdii i uważały trwające procesy polityczne (w tym wybory) za nielegalne. Część tych zwolenników zbojkotowała wybory, a inni zdecydowali się w nich uczestniczyć. Po nieudanej próbie zamachu na ówczesnego przywódcę państwa Eduarda Szewardnadze w sierpniu 1995 r. nastąpiły represje według doniesień na niektórych przywódców opozycji i grup zaangażowanych w tę akcję. Należała do nich „militia” Mkhedrioniego, która pomogła obalić reżim Gamsakhurdii i wynieść do władzy Szewardnadze. Próba zamachu miała miejsce w przeddzień podpisania przez Szewardnadze nowej konstytucji kraju, tworzącej silny prezydencki system rządów i nowe prawo wyborcze. Jednakże pomimo predyspozycji

²⁴² Tamże, pkt. 8.

²⁴³ Tamże, pkt. 9.

²⁴⁴ Zob. Parliamentary Assembly Opinion 209 (1999), pkt. 3.

²⁴⁵ Zob. OSCE Parliamentary Assembly Report on Parliamentary Elections in Republic of Georgia 5 November 1995, OSCE Election Report 1 February 1996, www.oscepa.org, data dostępu: 28.09.2023.

²⁴⁶ Por. S. Neff, *Some Considerations on Secession and Independence: The Cases of Kosovo and Georgia*, „Amsterdam Law Forum” 2009, vol. 1, s. 33-38.

do wybuchów przemocy w procesie polityczny, która najwyraźniej obejmowała nawet stosowanie tortur przez policję, osiągnięto pewną poprawę ogólnej sytuacji politycznej przed wyborami²⁴⁷.

Dla procedury akcesyjnej ważnym było, że od 1996 r. Gruzja zaczęła uczestniczyć w różnych działaniach Rady Europy w ramach międzyrządowych programów współpracy i pomocy, a także w pracach Zgromadzenia Parlamentarnego i jego komisji poprzez delegację Gości Specjalnych²⁴⁸.

Na wniosek Prezydium Zgromadzenia delegacja wybitnych prawników (Stefan Treschel, Przewodniczący Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Isi Fogel, sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) odwiedziła Gruzję w dniach 16-20 czerwca 1997 r. w celu sprawdzenia, czy gruziński system prawny jest zgodny z podstawowymi zasadami Rady Europy z punktu widzenia demokracji pluralistycznej, praworządności i poszanowania praw człowieka. Sprawozdanie z wizyty (AS/Bur/Gorgia(1997)1 zostało odtajnione przez Biuro w dniu 7 listopada 1997 r.

Mianowany w dniu 4 grudnia 1997 r. sprawozdawca Komisji ds. Politycznych Terry Davis dwukrotnie odwiedził Gruzję w dniach 13-16 kwietnia 1998 r. (Tbilisi) oraz od 28 lipca do 8 sierpnia 1998 r. (Tbilisi, Abchazja, Adżara i Osetia Południowa). Podczas jego pierwszej wizyty towarzyszył mu Pan Nemeth (Węgry), sprawozdawca komisji opiniodawczej Komisji Prawnej i Praw Człowieka. W czerwcu 1998 r. pana Nemeth na stanowisku sprawozdawcy zastąpił Andras Kelemen (Węgry), który towarzyszył Davisowi podczas drugiej wizyty²⁴⁹.

Zadaniem Davisa była analiza Gruzji z politycznego punktu widzenia. Z kolei zadaniem Kelemena było przede wszystkim skoncentrowanie się na sytuacji w zakresie praw człowieka. Ten drugi odwiedził trzy regiony. Jednakże ważne spostrzeżenie przyniosła wizyta sprawozdawców w Abchazji, gdzie wraz z Davisem spotkał się z przywódcą Władisławem Ardzinba, który stwierdził, że przystąpienie Gruzji do Rady Europy byłoby krokiem przeciwko Abchazji. Generalnie przywódca wyrażał głęboką nieufność do roli Rady Europy i jego zdaniem prezydent Szewardnadze był „tym który

²⁴⁷ Tamże.

²⁴⁸ Zob. Parliamentary Assembly Opinion 209 (1999), pkt. 4.

²⁴⁹ II. Explanatory memorandum prepared by Mr. Davis. Attachment, [w:] Report Political Affairs Committee, *Georgia's application for membership; in the Council of Europe*, 2 December, 1998, Doc. 8275, Rapporteur: Terry Davis, UK, Socialist Group, pkt. 5; Committee on Legal Affairs and Human Rights Opinion *Georgia's application for membership of the Council of Europe*, Rapporteur: Mr Andras Kelemen, Hungary, Group of the European People's Party, 12 January 1999, Doc. 8296.

zrujnował Związek Radziecki”. Jego nieufność i niechęć do Gruzji wyjaśniały, dlaczego nie udało się osiągnąć porozumienia pokojowego w strefie separacji między Abchazją a resztą Gruzji²⁵⁰.

W stosunku do Adżarii Keleman stwierdził, że region był na dobrej drodze do gospodarczego wzmocnienia i wykorzystania swojego potencjału geopolitycznego. Prezydent Abashidze jego zdaniem miał zmysł dyplomatyczny. Udało mu zbudować silną partię polityczną. Partię Odrodzenia Gruzji i ostro krytykował rząd centralny. Był wrażliwy na media i opinię publiczną. Podkreślił że Adżaria jest częścią Gruzji dlatego opowiedział się za przyjęciem tego kraju do Rady Europy²⁵¹.

Sprawozdawca Davis pozytywnie przyjął umiar, jaki wykazał prezydent Szewardnadze, który odmówił wysłania armii gruzińskiej podczas kryzysu w maju 1998 r., wskazując na dużą rolę jaką w wywołaniu działań wojennych odegrała działalność partyzantów²⁵². Ponadto zwrócił uwagę na sytuację gospodarczą i społeczną, która była bardzo trudna, a pogarszała ją embargo nałożone na WNP²⁵³.

Kiedy Davis spotkał się z Prezydentem Władisławem Ardzinba, powiedział, że „włączenie Abchazji do Gruzji będzie oznaczać asymilację narodu abchaskiego i ostatecznie jego zniknięcie”. Uważał Abchazję za niepodległe państwo niemające żadnych powiązań prawnych z Gruzją²⁵⁴.

Davis w swym sprawozdaniu stwierdził, że „nie można pozwolić Abchazji na weto w sprawie członkostwa Gruzji w Radzie Europy”. Wyraził tym samym przekonanie, że Gruzja wykazała wolę pokojowego rozwiązania konfliktu z Abchazją. Władze gruzińskie poinformowały go, że skłonne są przyznać Abchazji jak największą autonomię, w tym prawo weta wobec ustawodawstwa krajowego dotyczącego Abchazji²⁵⁵. W związku z tym zaapelował do przywódców Abchazji, aby zgodzili się na dialog z władzami gruzińskimi w sprawie statusu autonomicznego w uznanych na arenie międzynarodowej granicach Gruzji oraz w sprawie powrotu wysiedleńców do Abchazji²⁵⁶.

²⁵⁰ Doc. 8296, pkt. 9.

²⁵¹ Tamże, pkt. 10.

²⁵² Doc. 8275, pkt. 26.

²⁵³ Tamże, pkt. 27.

²⁵⁴ Tamże, pkt. 30.

²⁵⁵ Tamże, pkt. 31.

²⁵⁶ Tamże, pkt. 32.

Stwierdził, że aby pomóc w stworzeniu klimatu zaufania w stosunkach z Abchazją, gruziński parlament powinien być przyjąć deklarację o przyjaźni z narodem abchaskim i że należało zintensyfikować kontakty z Abchazją na wszystkich poziomach. Podkreślił również, że Gruzja powinna była dawać przykład i zobowiązać się do podejmowania bezstronnych postępowań wobec osób, które dopuściły się zbrodni podczas konfliktu abchaskiego, w tym członków własnych sił zbrojnych²⁵⁷.

W Osetii Południowej sprawozdawca Davis spotkał się z dowódcami sił pokojowych składających się z jednostek gruzińskich, osetyńskich i rosyjskich. Potwierdzili oni, że od trzech lat nie było konfliktu etnicznego i wyrazili pewność, że normalizacja sytuacji będzie trwała. Siły pokojowe same w sobie były zdaniem sprawozdawcy dobrym przykładem pojednania. Gruzini, Osetyjczycy i Rosjanie organizowali wspólne patrole i dzielili te same koszary. Bardzo doceniano rolę jaką Rosja i jej jednostki zbrojne odgrywały w rozwiązaniu konfliktu²⁵⁸.

Zarówno podczas wizyty Davisa²⁵⁹ jak i Kelemana w Osetii Południowej prezydent regionu Ludwig Czibirów przyznał, że obecny rząd gruziński przyjął odpowiedzialność za wcześniejszy konflikt a także z zadowoleniem przyjął przystąpienie Gruzji do Rady Europy²⁶⁰.

Keleman w odniesieniu do sytuacji na terytoriach autonomicznych (Autonomicznej Republice Abchazji, Autonomicznej Republice Adżarii i Autonomicznym Regionie Osetii Południowej) zgodził się z wnioskami sprawozdawcy Komisji Spraw Politycznych, Terrym Davisem, który uważał, że Gruzja pragnie rozwiązać swoje konflikty z tymi terytoriami autonomicznymi środkami pokojowymi. Prezydent Szewardnadze przedstawił także propozycję „asymetrycznego federalizmu”, w ramach którego Abchazja i Osetia Południowa cieszyłyby się pewną formą autonomii z własnym samorządem lokalnym i reprezentacją w parlamencie w drugiej, dopiero utworzonej izbie²⁶¹.

Keleman był również zgodny co do wyborów lokalnych z 15 listopada 1998 r. Jego zdaniem słuszne były zastrzeżenia sprawozdawcy Davisa co do obowiązującego w tej sprawie ustawodawstwa, które przewidywało powołanie burmistrzów przez

²⁵⁷ Tamże, pkt. 33.

²⁵⁸ Tamże, pkt. 38.

²⁵⁹ Tamże, pkt. 39.

²⁶⁰ Doc. 8296, pkt. 11.

²⁶¹ Tamże, pkt. 13.

Prezydenta. Sam prezydent E. Szewardnadze wyrażał wątpliwość co do wyborów, gdyż jego zdaniem brakowało świadomości politycznej. Potwierdzał to Kongres Władz lokalnych i Regionalnych Europy²⁶².

Jeśli chodzi o sytuację polityczną, Prezydent i Parlament starali się funkcjonować demokratycznie. Istniał system prezydencki wzorowany na modelu amerykańskim, w którym Prezydent Republiki jest jednocześnie szefem rządu i dzięki temu cieszy się znacznymi uprawnieniami. Podkomisja Praw Człowieka została poinformowana, że planowana była zmiana tego systemu poprzez wprowadzenie systemu na wzór francuski, z premierem jako szefem rządu. Jednak według Marszałka Sejmu opozycja nie była zwolenniczką tej zmiany²⁶³.

Konstytucja przewidywała podział władzy. Prezydent nie mógł rozwiązać parlamentu, a parlament nie mógł odwołać Prezydenta ze stanowiska. Przewidziana była jednak procedura impeachmentu i czterech ministrów musiało podać się do dymisji²⁶⁴.

Podkomisja Praw Człowieka podczas spotkała się z różnymi organizacjami pozarządowymi zajmującymi się prawami człowieka. W Abchazji członkowie lokalnego parlamentu wspomnieli że w Gruzji zabito trzech zakładników. Kiedy był tam sprawozdawca Keleman, Biuro Praw Człowieka Misji OBWE w Gruzji odbyło krótką podróż w celu ustalenia faktów i stwierdziło, że oskarżenie było w zasadzie prawdziwe²⁶⁵.

Urzednicy gruzińscy oświadczyli, że Abchazi zostali wzięci jako zakładnicy przez tzw. gruzińskich „partyzantów” i to oni ich zabili – strona abchaska utrzymywała, że gruzińscy urzednicy byli zaangażowani w wydarzenia, które doprowadziły do śmierci trzech Abchazów.

Podkomisja Praw Człowieka otrzymała od Human Rights Watch listę osób (więźniów) które należało odwiedzić. Część z nich przebywała w więzieniu Izolator 1, część zaś na terenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zwanym Izolatorem 5²⁶⁶.

²⁶² Tamże, pkt. 15.

²⁶³ Tamże, pkt. 16.

²⁶⁴ Por. M. Żmigrodzki, J. Szukalski, *Pozycja ustrojowa Parlamentu Gruzji w latach 1990-2013*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 1, s. 25-50.

²⁶⁵ Tamże, pkt. 23.

²⁶⁶ Tamże, pkt. 27.

Podkomisja odwiedziła jedynie więzienie dla kobiet w Gruzji. W czasie wizyty przetrzymywanych było tam 187 kobiet, z czego około jedna trzecia była skazana za działalność związaną z narkotykami. Zakwaterowano ich w akademikach na 66 łózek. W ocenie podkomisji warunki sanitarne były wyjątkowo złe, a kobiety były całkowicie bierne²⁶⁷.

Podczas swojej wizyty w więzieniu Ortachla Podkomisja miała okazję spotkać się z niektórymi więźniami wymienionymi przez Human Rights Watch. Cele były przeludnione, a warunki sanitarne fatalne. Większość zatrzymanych, z którymi przeprowadzono wywiady, nie skarżyła się na warunki w ośrodku detencyjnym, stwierdziła jednak, że doświadczyła złego traktowania podczas tymczasowego aresztowania²⁶⁸.

Podkomisja spotkała się z jednym z więźniów, u którego według Human Rights Watch, konieczna była amputacja nogi w wyniku złego traktowania podczas tymczasowego aresztowania. Twierdził, że w rzeczywistości odniósł obrażenia w wyniku aktu terrorystycznego i nie otrzymał niezbędnej opieki medycznej w szpitalu. Należy jednak zaznaczyć, że podczas tego przesłuchania lekarze więzienni, których poproszono o opuszczenie, stali przy drzwiach i kilkakrotnie wchodzili do pokoju pod różnymi pretekstami²⁶⁹.

Bardzo niepokojącym problemem, na który zwracał uwagę Czerwony Krzyż, było występowanie przypadków gruźlicy odpornej na leczenie. Czerwony Krzyż dysponował prawem wizytowania wszystkich ośrodków zatrzymań, w tym także tych znajdujących się na terenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Dwóch członków Podkomisji, pani Gelderblon-Lankout i pan McNamara, odwiedziło te pomieszczenia (Izolator 5). Udało im się przeprowadzić wywiad z byłym ministrem finansów. Warunki osadzenia nie były tam gorsze niż w zakładach karnych, jednak głównym powodem skarg osadzonych były trudności w widzeniu się z członkami rodziny²⁷⁰.

Efektem wizyty były sformułowane zalecenia dotyczące warunków przetrzymywania. Zdaniem podkomisji należało:

²⁶⁷ Tamże, pkt. 27.

²⁶⁸ Tamże, pkt. 29.

²⁶⁹ Tamże, pkt. 30.

²⁷⁰ Tamże, pkt. 35.

- zmniejszyć populację więzienną;
- dokonać dekryminalizacji szeregu przestępstw (w dawnym kodeksie karnym bezrobocie było uznawane za przestępstwo);
- skrócić długość wyroków i wprowadzić rozwiązania alternatywne wobec kary pozbawienia wolności;
- dokonać przeszkolenia personelu więziennego²⁷¹.

O tych zaleceniach powiadomiony został sprawozdawca Komisji Spraw Politycznych, Terry Davis. Wyrażono ponadto nadzieję, że odpowiedzialność za więzienia zostanie jak najszybciej przeniesiona z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na Ministerstwo Sprawiedliwości²⁷².

Podkomisja spotkała się także z przedstawicielami większości mniejszości w Gruzji. Warto wspomnieć, że Rosjanie nie byli reprezentowani ze względu na to, że nie postrzegali siebie jako mniejszości²⁷³.

Warto zauważyć, że w Konstytucji Gruzji wskazano, iż obywatele Gruzji „mają prawo do swobodnego rozwoju kultury, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i ingerencji. Mogą używać swojego języka w życiu prywatnym i publicznym” (art. 38 ust. 1). Zdaniem sprawozdawcy Kelemana, godnym ubolewania było to, że do tej pory istniał jedynie projekt ustawy dotyczącej mniejszości narodowych i etnicznych. Podkreślono to również w raporcie Komisji ds. Politycznych²⁷⁴.

Davis odnosząc się do swych wizyt na terytoriach autonomicznych wskazał, iż potwierdziły że Gruzja jest krajem pragnącym rozwiązać swoje konflikty metodami pokojowymi (w Abchazji i Osetii Południowej) i szanujących autonomię wszystkich. Jego zdaniem istotne było jak najszybsze przyjęcie przepisów konstytucyjnych określających status terytoriów autonomicznych, a to musiało wynikać z negocjacji z ich przedstawicielami²⁷⁵.

Keleman podsumowując swą misję wskazał że Gruzja podjęła zdecydowane kroki, aby uwolnić się od mentalności będącej częścią dziedzictwa komunizmu. *„Być może prawdą jest, że kraj ten nie jest jeszcze zbyt blisko swoich demokratycznych celów. Ale zarówno człowiek ulicy, jak i młodsze pokolenie urzędników państwowych*

²⁷¹ Tamże, pkt. 37.

²⁷² Tamże, pkt. 38.

²⁷³ Tamże, pkt. 39.

²⁷⁴ Tamże, pkt. 40.

²⁷⁵ Doc. 8275, pkt. 45.

opowiadają się za otwarciem na Zachód. Podobnie widzieli „silną determinację połączoną z gotowością do pewnej pokory” (raport wybitnych prawników, & 134), tzn. istnieje duże zainteresowanie pomocą ekspertów zagranicznych. Co więcej, ogólne wrażenie jest takie, że rząd akceptuje środki demokratyczne w rozwiązywaniu problemów politycznych”²⁷⁶ – stwierdził w sprawozdaniu Keleman.

Proponując poprawki do projektu opinii Komisji Spraw Politycznych, Keleman, potwierdził swoje poparcie dla zalecenia, aby Komitet Ministrów zaprosił Gruzję do członkostwa w RE. Co więcej wskazał, że jego poparcie było tym większe, że wszyscy z którymi rozmawiała Podkomisja Praw Człowieka, popierali członkostwo w RE, a Gruzini niezaprzeczalnie postrzegali siebie jako Europejczyków i pragnęli wrócić do Europy. Pragnienie to odczuwał nie tylko rząd, ale także opozycja. Niektórzy członkowie opozycji obawiali się, że akcesja może zostać odczytana jako uznanie demokracji w kraju. Keleman podkreślił, że akcesja jest jedynie punktem wyjścia procesu dopasowywania się do standardów RE, a pomoc Rady miała tylko przyspieszyć ten proces²⁷⁷.

2.4. Przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji dokonane w trakcie procedury akcesyjnej

W trakcie trwania procedury akcesyjnej ugruntował się system pluralistyczny i działalność partii politycznych nie była utrudniona. Zdaniem Sprawozdawcy Komisji ds. Politycznych Terrego Davisa Parlament był wyraźnie niezależny, co było niezbędne, aby zrównoważyć szerokie uprawnienia prezydenta. Ponadto Parlament wszczął trzy postępowania w sprawie impeachmentu przeciwko członkom rządu. Trzej ministrowie (bezpieczeństwa państwa, finansów i energii) złożyli rezygnację przed pełnym przebiegiem postępowania. W lipcu i sierpniu 1998 r. parlament aktywnie zaangażował się w zmiany w rządzie²⁷⁸.

Skład Parlamentu opierał się na 235 członkach, z których 150 wybieranych było w systemie reprezentacji proporcjonalnej, a 85 w systemie „pierwszy pierwszy”.

²⁷⁶ Tamże, pkt. 44.

²⁷⁷ Tamże, pkt. 49.

²⁷⁸ II. Explanatory memorandum prepared by Mr. Davis. Attachment, [w:] Report Political Affairs Committee, *Georgia's application for membership; in the Council of Europe*, 2 December, 1998, Doc. 8275, Rapporteur: Terry Davis, UK, Socialist Group, pkt. 13.

Reprezentowanych było jedenaście partii, z czego trzy przekroczyło ustawowy próg 5% wymagany do wejścia do parlamentu na zasadzie reprezentacji proporcjonalnej (Unia Obywatelska, Narodowo – Demokratyczna Partia Gruzji i Ogólnogruzińska Unia Odrodzenia. Władzę sprawowała partia prezydenta Szewardnadze, która posiadała większość w wyniku koalicji z dwiema innymi frakcjami parlamentarnymi²⁷⁹.

Chociaż „oficjalny” krajobraz polityczny funkcjonował w normalny demokratyczny sposób, zdaniem Komisji ds. Politycznych w niektórych kręgach istniały wyzwania co do legitymizacji reżimu, co obejmowało wybory w 1992 i 1995 r. „Zwiadyści”, zwolennicy byłego prezydenta Gamsakhurdii, byli znaczącym pretendentem. Inny ruch skupiał zwolenników Isselianiiego, byłego członka rady wojskowej, przebywającego wówczas w areszcie podczas procesu. Na te i inne ruchy padały oskarżenia o akty terrorystyczne, takie jak ataki na prezydenta Szewardnadze w sierpniu 1995 r. i lutym 1998 r. oraz wzięcie zakładników czterech obserwatorów w lutym 1998 r.²⁸⁰

W opinii Komisji ds. Politycznych, nie istniały jednak jakiejkolwiek przeszkody dla tych ruchów, w tym dla „zwiadystów”, tworzących partie polityczne i biorących udział w gruzińskim życiu politycznym oraz w wyborach. Davis, zapewniony został o tym przez panią Gamsakhaurdię, żonę prezydenta, który był jednym z przywódców ruchu „okrągłego stołu”, ruchu parlamentarzystów wybranych w 1990 r. i obalonego w wyniku wojskowego zamachu stanu. „Okrągły stół” odmówił udziału w życiu politycznym obecnego wówczas reżimu i domagał się przywrócenia parlamentu z 1990 r.²⁸¹

Zarówno w raporcie Komisji ds. Politycznych²⁸², jak i raporcie Komisji Prawnej i Praw Człowieka z 1999 r.²⁸³ wskazano, iż od czasu wejścia w życie Konstytucji z 1995 r. uchwalono około dwustu ustaw. Należały do nich ustawy o sądach, Trybunale Konstytucyjnym, Rzeczniku Praw Obywatelskich, referendum, samorządzie terytorialnym i administracji samorządowej, prokuraturze i bezpieczeństwie państwa, a także kodeksy postępowania karnego i cywilnego oraz kodeks cywilny (nowelizacja

²⁷⁹ Tamże, pkt. 14.

²⁸⁰ Tamże, pkt. 15.

²⁸¹ Tamże, pkt. 16.

²⁸² II. Explanatory memorandum prepared by Mr. Davis. Attachment, [w:] Report Political Affairs Committee, *Georgia's application for membership; in the Council of Europe*, 2 December, 1998, Doc. 8275, Rapporteur: Terry Davis, UK, Socialist Group, pkt. 49.

²⁸³ Doc. 8296, pkt. 20.

kodeksu karnego). W przeważającej części przepisy te oparte były na doświadczeniach krajów demokratycznych i radach organizacji międzynarodowych, w tym Rady Europy. Sprawozdawca Terry Davis podzielił pogląd wybitnych prawników, że „podjęto i nadal podejmuje się imponujące wysiłki, aby przekształcić Gruzję w państwo oparte na praworządności”²⁸⁴.

W obszarze egzekucji prawa, uchwalono ustawy niezbędne do zapewnienia sprawnego funkcjonowania sądów: ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, ustawę o sądach oraz kodeksy postępowania karnego i cywilnego. Powołano Radę Sprawiedliwości, odpowiedzialną m.in. za selekcję kandydatów na sędziów i odwoływanie sędziów²⁸⁵.

W trakcie trwania procedury akcesyjnej przeprowadzono reformę sądownictwa. Jednym z nowych wymogów było to, aby wszyscy sędziowie byli wybierani w drodze egzaminu i przechodzili szkolenie. Reforma ta miała na celu przeciwdziałanie niekompetencji i korupcji szerzącej się wśród sprawujących wówczas urząd sędziów²⁸⁶.

Pierwszy egzamin sędziowski odbył się w maju 1998 r. pod nadzorem ekspertów Rady Europy. Zgłosiło się 296 kandydatów, z których przeszło 45. Następny egzamin odbył się w październiku 1998 r. z zamiarem przeprowadzania go dwa razy do roku²⁸⁷. Rada Sprawiedliwości wyraziła oczekiwanie, że w ciągu roku wszystkie 298 stanowiska sędziowskich zostanie obsadzonych ponownie. Niezależność nowych sędziów miała zostać wzmocniona przez znaczną podwyżkę wynagrodzeń²⁸⁸.

Odnośnie prokuratury, sprawozdawca Davis w przedstawionym raporcie wskazał, iż zgodnie z konstytucją i ustawą o prokuraturze, jej funkcje odpowiadały panującym standardom demokratycznym: wszczynanie postępowań karnych, nadzorowanie śledztw i wykonywanie wyroków oraz ściganie sądowe. Podkreślił tym samym, że zniesiono ogólne uprawnienia do kontroli legalności działalności państwa, będące jednym z uprawnień „prokuratury” w reżimie sowieckim²⁸⁹.

²⁸⁴ II. Explanatory memorandum prepared by Mr. Davis, pkt. 49; Por. Annex II. Findings of the Report of the Distinguished Lawyers on the conformity of the legal order of Georgia with Council of Europe standards.

²⁸⁵ Tamże, pkt. 50.

²⁸⁶ Tamże, pkt. 51.

²⁸⁷ Por. V. Menabde, *Timing the Courts: Judicial Reform in Georgia, 1991-2018*, „Georgia” 2020, s. 119.

²⁸⁸ II. Explanatory memorandum prepared by Mr. Davis, pkt. 52.

²⁸⁹ Tamże, pkt. 53.

Aby poprawić kompetencje i uczciwość moralną prokuratorów na lata 1999 – 2001 zaplanowano pełną wymianę prokuratorów, zgodnie z tymi samymi zasadami, które regulowały reformę sądów. Zdaniem Naczelnego Prokuratora Krajowego w 1997 r. czterech prokuratorów zostało zwolnionych, a w pierwszym półroczu 1998 r. pięciu kolejnych z powodu „nielegalnych decyzji”. Dwóm prokuratorom postawiono zarzuty korupcyjne²⁹⁰.

W trakcie procedury akcesyjnej organizacje praw człowieka zwróciły także uwagę wiele nadużyć ze strony policji (korupcja, przemoc, w tym tortury i arbitralne zatrzymania). Władze przyznały, że zdarzały się odosobnione przypadki, ale twierdziły, że zarzuty kierowane pod adresem policji były badane, a w przypadku udowodnienia naruszeń podejmowane były surowe kroki. W rezultacie w ciągu dwóch lat zwolniono 1000 funkcjonariuszy policji. Zdaniem Naczelnego Prokuratora Krajowego, w 1997 r. i w pierwszym półroczu 1998 r. 96 funkcjonariuszy policji uznano za winnych różnych przestępstw popełnionych w trakcie pełnienia obowiązków służbowych. Szczególną uwagę poświęcono również szkoleniu policji, przy wsparciu organizacji międzynarodowych i kilku krajów europejskich. Należy wskazać, że obok Ministerstwa Spraw Wewnętrznych istniało Ministerstwo Bezpieczeństwa Państwowego, które odziedziczyło strukturę dawnego Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego (KGB). Niemniej jednak jego obowiązki uległy zmianie i objęły kontrwywiad, ochronę konstytucji oraz zwalczanie terroryzmu, przemytu i handlu narkotykami. Uprawnienia i obowiązki tego organu zostały jasno określone w ustawie o bezpieczeństwie państwa²⁹¹.

W trakcie trwania procedury akcesyjnej przygotowywana była również nowa ustawa dotycząca prawników. Prawnicy z którymi spotkał się sprawozdawca Komisji ds. Politycznych wskazywali, że korupcja i niekompetencja sędziów, funkcjonariuszy policji i prokuratorów negatywnie wpływały na wykonywanie ich zawodu. Demokratyczne zasady prawa do obrony określone w ustawie nie były systematycznie stosowane w praktyce. Oczekiwali jednak poprawy po zakończeniu reformy sądownictwa²⁹².

W ramach przekształceń prawno-ustrojowych warto wskazać, także na obszar poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

²⁹⁰ Tamże, pkt. 54.

²⁹¹ Tamże, pkt. 55; 56; 57; 58.

²⁹² Tamże, pkt. 59.

Prawa człowieka zostały uznane w konstytucji i gwarantowane przez określone mechanizmy instytucjonalne²⁹³. Na przykład jednostki i Rzecznik Praw Obywatelskich zyskały uprawnienie do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji gdy uznałyby, że dany środek legislacyjny ingerował w konstytucyjne prawa i wolności. Istniała również parlamentarna Komisja Praw Człowieka i Praw Mniejszości Etnicznych. Prezydent Szewardnadze powołał Radę Bezpieczeństwa Narodowego ds. Praw Człowieka, a jej obowiązki przejął Rzecznik Praw Obywatelskich²⁹⁴.

Warto ponadto wskazać, iż w następstwie faktycznego moratorium na karę śmierci, w lutym 1995 r. i oficjalnego moratorium ogłoszonego w grudniu 1996 r, kara śmierci została zniesiona jesienią 1997 r. w drodze nowelizacji kodeksu karnego²⁹⁵. Orzeczone już wyroki śmierci zamieniono na długie wyroki więzienia²⁹⁶.

Niektóre organizacje praw człowieka (takie jak Międzynarodowa Helsińska Federacja Praw Człowieka i Kaukaskie Centrum Badań nad Prawami Człowieka i Studiami nad Konfliktami), stwierdziły, że istnieli więźniowie polityczni, zwłaszcza zwolennicy byłego prezydenta Gamsachurdii. Władze podawały, że omawiane osoby były skazane za zwykłe przestępstwa (posiadanie broni, sabotaż, morderstwa lub usiłowanie zabójstwa)²⁹⁷.

Na swym spotkaniu w Gruzji w lipcu 1998 r. Podkomisja Praw Człowieka omówiła tę kwestię i sformułowała swoje wnioski w swojej opinii na temat tego raportu. Jednakże na podstawie wywiadów z różnymi organizacjami pozarządowymi i przedstawicielem Biura Praw Człowieka OBWE sprawozdawca RE Terry Davis stwierdził że istniały podstawy do przeglądu przypadków osób skazanych lub przetrzymywanych z powodu ich zaangażowania w wstrząsy polityczne w latach 1991 i 1992²⁹⁸.

W maju 1996 r. uchwalono ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich i na to stanowisko mianowano Davida Salaridze. W trakcie procedury akcesyjnej RE,

²⁹³ Zob. M.Y. Omelicheva, *Between Commitments and Pragmatism: Assessing International Influence on Human Rights Practices in Georgia*, "Journal of Human Rights" 2010, vol. 9, s. 445-466.

²⁹⁴ Tamże.

²⁹⁵ Zob. R. Fawn, *Death Penalty as Democratization: Is the Council of Europe Hanging Itself?*, "Democratization" 2001, Vol. 8, s. 69-96; M. Mears, K. Driggs, *Georgia death penalty law*, "Mercer Law Review" 2000, Vol. 52, s. 29.

²⁹⁶ II. Explanatory memorandum prepared by Mr. Davis, pkt. 61; Doc. 8296, pkt. 21.

²⁹⁷ Tamże, pkt. 62.

²⁹⁸ Tamże, pkt. 63.

instytucja była w fazie tworzenia (lokalizacja i personel) i nie miała jeszcze czasu wykazać swojej efektywności. Jednak obywatele zaczęli już składać skargi²⁹⁹.

Sprawozdawca Davis stwierdził, „*Kiedy spotkałem pana Salaridze, nie udało mi się uzyskać szczegółowych informacji potrzebnych do uzyskania dokładnego obrazu działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Dlatego uważam, że Rzecznik Praw Obywatelskich powinien mieć obowiązek przedstawiania Parlamentowi sprawozdania ze swojej działalności co sześć miesięcy (a nie raz w roku, jak obecnie planowano), a sprawozdanie to powinno być publikowane po jego otrzymaniu przez Parlament*”³⁰⁰.

Uwagę Rady Europy zwrócił także system więzienny. Warunki przetrzymywanie były bowiem krytykowane przez organizacje praw człowieka, a wybitni prawnicy twierdzili, że warunki życia w ośrodkach detencyjnych były bardzo niewygodne i bardzo złe. Niemniej jednak nie uważali, że warunki panujące w odwiedzonych przez nich ośrodkach stanowią niehumanitarne lub poniżające traktowanie³⁰¹.

Władze Gruzji poinformowały Komisję ds. Politycznych Rady Europy, że podjęto wysiłki w celu stopniowej poprawy warunków w więzieniach, a w szczególności surowymi karami objęto łamanie praw więźniów. Co więcej, świadomy powag sytuacji Prezydent Szewarnadze wydał dekret mający na celu poprawę ochrony praw człowieka³⁰².

Podkomisja Praw Człowieka odwiedziła szereg więzień i przedstawiła swoje ustalenia w ramach sformułowanej opinii. Sprawozdawca Komisji ds. Politycznych Davis stwierdził jednak, że przestrzeganiu praw człowieka przysługujących więźniom należy w dalszym poświęcać szczególną uwagę po tym, jak Gruzja zostanie członkiem organizacji. Wezwał także władze Gruzji do pełnego uwzględnienia odpowiednich zaleceń Komisji Praw Człowieka ONZ³⁰³.

W odniesieniu do wolności wypowiedzi, w raporcie Komisji ds. Politycznych nie zawarto żadnych uwag. Podkreślono, że wolność prasy była bezpieczna. Ukazywało się ok. 300 gazet i czasopism o różnej orientacji politycznej. Nie było żadnych ograniczeń w publikacji artykułów krytycznych wobec rządu. Odnotowano, iż w celu

²⁹⁹ Zob. K.C. Dogan, *Georgia Ombudsman: The Aspects of Structural – Institutional and Functional*, “Journal of Public Administration, Finance and Law” 2022, Issue 26, s. 95 – 97.

³⁰⁰ II. Explanatory memorandum prepared by Mr. Davis, pkt. 61.

³⁰¹ Tamże, pkt. 66.

³⁰² Tamże, pkt. 67.

³⁰³ Tamże, pkt. 69.

poprawy dostępu społeczeństwa do informacji, przygotowywane były ustawy o wolności informacji³⁰⁴.

Rada Europy zauważyła, iż krytyce opozycji poddany został dostęp do telewizji państwowej. Istniały dwa niezależne kanały, ale tylko jeden kanał państwowy miał zasięg ogólnokrajowy. W odpowiedzi na krytykę przygotowywana była ustawa o mediach elektronicznych, której celem było przekształcenie kanałów państwowych w kanały publiczne pod nadzorem rady administracyjnej złożonej z niezależnych członków, eliminując w ten sposób bezpośrednią kontrolę władz. Zdaniem Rady Europy, ustawę tę należało przyjąć jak najszybciej³⁰⁵.

W kontekście wolności zrzeszania się i zgromadzeń, RE uznała, że Gruzja gwarantuje swobodę tworzenia i przystępowania do stowarzyszeń, w tym partii politycznych i związków zawodowych³⁰⁶. Wolność zgromadzeń było zagwarantowane w Konstytucji, a do demonstracji nie wymagano żadnego pozwolenia. Należało jedna o tym powiadomić i spełnić pewne warunki (np. nie można było utrudniać ruchu i nie wolno było organizować żadnych zgromadzeń w pobliżu budynków publicznych).

Dwa powyższe incydenty miały miejsce w 1996 i 1997 r., kiedy policja rozproszyła zwolenników byłego prezydenta Gamsakhurdii („Zwiadyści”) w rocznicę uzyskania niepodległości. W momencie akcesji do RE, władze utrzymywały, że celowo próbowano sprowokować starcia z policją, niemniej jednak RE, stwierdziła, że wydawało się, iż uwzględniły wyrażoną krytykę. 31 marca 1998 r. „Zwiadyści” demonstrowali w centrum Tbilisi, ale wydarzenie przebiegło spokojnie³⁰⁷.

Sprawozdawca RE, Davis spotkał się z trzema przedstawicielami stowarzyszenia zrzeszającego większość oddziałów związkowych. Zdaniem tych przedstawicieli związki zawodowe działały demokratycznie, bez ograniczeń i nacisków ze strony władz czy partii politycznych. Uchwalono ustawy o związkach zawodowych i rokowaniach zbiorowych³⁰⁸.

W odniesieniu do równości kobiet i mężczyzn podkreślono, że nie dochodziło do dyskryminacji w miejscu pracy ani pod względem warunków zatrudnienia³⁰⁹.

³⁰⁴ Tamże, pkt. 71.

³⁰⁵ Tamże, pkt. 72.

³⁰⁶ Tamże, pkt. 73.

³⁰⁷ Tamże, art. 74.

³⁰⁸ Tamże, pkt. 76.

³⁰⁹ Tamże, pkt. 77.

Natomiast podczas spotkania z patriarchą prawosławnym, Naczelnym Rabinem i Głową Kościoła Ormiańskiego potwierdzono, że w Gruzji szanowała wolność wyznania. Różne wspólnoty prowadziły swoją działalność swobodnie w duchu wzajemnej tolerancji³¹⁰.

Kolejnym obszarem analizowanym w momencie akcesji przez dwie komisje RE były prawa mniejszości. Według spisu ludności z 1989 r. skład etniczny Gruzji był następujący: 70.1 % stanowili Gruzini, 8.1% Ormianie, 6.3% Rosjanie, 5.7% Azerowie, 3% Osetyjczycy, 1.9% Grecy, 1.8% Abchazi i 1% Ukraińcy. Sprawozdawca Davis spotkał się z przedstawicielami mniejszości azerskiej, ormiańskiej i jazydzkiej. Ambasadorzy Grecji i Rosji poinformowali go również o sytuacji mniejszości greckiej i rosyjskiej. Jak zauważył, Konstytucja w swoich przepisach głoszących równe prawa dla wszystkich obywateli Gruzji wydawała się zapewniać wystarczającą ochronę praw osób należących do mniejszości. Odnotował, iż rozwijała się kultura i języki mniejszości, często przy wsparciu funduszy państwowych³¹¹.

Przedstawiciele mniejszości azerskiej, ormiańskiej i jazydzkiej nie widzieli potrzeby wprowadzenia specjalnej ustawy dotyczącej mniejszości. Chcieli większego wsparcia dla nauczania języka gruzińskiego mniejszości, aby umożliwić im pełną integrację ze społeczeństwem, ale zdawali sobie sprawę z ograniczeń związanych z ograniczonymi zasobami.

Sprawozdawca RE uznał, za istotne, że Gruzja jak najszybciej podpisała i ratyfikowała Europejską Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych oraz Kartę języków regionalnych lub mniejszościowych³¹². Gruzja musiała jednak oprzeć swoją politykę dotyczącą mniejszości na zasadach określonych w zaleceniu Zgromadzenia Parlamentarnego 1201 (1993)³¹³ i włączyć je do systemów i praktyk prawnych i administracyjnych kraju.

Zgodnie z tymi zasadami:

- przynależność do mniejszości narodowej jest kwestią wolnego, osobistego wyboru;
- z wyboru lub rezygnacji z takiego członkostwa nie wynika żadna krzywda;

³¹⁰ Tamże, pkt. 78.

³¹¹ Tamże, pkt. 80.

³¹² Tamże, pkt. 82.

³¹³ Zob. Parliamentary Assembly Recommendation 1201(1993), Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, Assembly debate on 1 February 1993 (22nd Sitting), Doc. 6742, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Worms, and Doc. 6749, opinion of the Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr de Puig.

- każda osoba należąca do mniejszości narodowej ma prawo do wyrażania, zachowywania i rozwijania całkowitej wolności swojej tożsamości religijnej, etnicznej, językowej i/lub kulturowej, bez narażania się na jakąkolwiek próbę asymilacji wbrew woli.
- każda osoba należąca do mniejszości narodowej może korzystać ze swoich praw i korzystać z nich indywidualnie lub wspólnie z innymi.
- wszystkie osoby należące do mniejszości narodowej są równe wobec prawa. Zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność do mniejszości narodowej.
- zabrania się celowych zmian w składzie demograficznym regionu, w którym zamieszkuje mniejszość narodowa, na szkodę tej mniejszości³¹⁴.

W kontekście uchodźców i osób przesiedlonych, zdaniem sprawozdawcy Davisa w dalszym ciągu drażliwym problemem była sytuacja meschetyńskich „Turków”, deportowanych z Gruzji na Syberię, i do Azji Środkowej w 1944 r. przez Stalina. Liczba tych osób wynosiła od 200 do 300 tys. i domagała się prawa do powrotu do swoich pierwotnych domów. Prawo to zostało oficjalnie uznane przez prezydenta Szewardnadze w dekrete, jednak powrót utrudniała biurokracja i opór niektórych gmin³¹⁵.

Gruzja miała zatem bezzwłocznie przyjąć ustawodawstwo ułatwiające repatriację i integrację ludności meschetyńskiej deportowanej przez Stalina, w tym przepisy przyznające jej prawo do obywatelstwa gruzińskiego. W tym kontekście z zadowoleniem przyjęto fakt, że Rada Europy i OBWE już zajmowały się tą kwestią, aby pomóc Gruzji w znalezieniu rozwiązania³¹⁶.

Sprawozdawca Davis, zasugerował, aby Gruzja przystąpiła do Konwencji Genewskiej o statusie uchodźców i Protokołu z 1967 r., zwłaszcza, że jako jedyny z trzech krajów kaukaskich tego nie uczynił³¹⁷.

Na ważność sprawy zwracał uwagę także sprawozdawca Komisji Praw Człowieka, Keleman³¹⁸.

³¹⁴ Tamże, Section 2 – General principles.

³¹⁵ II. Explanatory memorandum prepared by Mr. Davis. Attachment, [w:] Report Political Affairs Committee, *Georgia's application for membership; in the Council of Europe*, 2 December, 1998, Doc. 8275, Rapporteur: Terry Davis, UK, Socialist Group, pkt. 83.

³¹⁶ Tamże, pkt. 84.

³¹⁷ Tamże, pkt. 85.

³¹⁸ Doc. 8296, pkt. 40.

Jak wskazano, w raporcie Komisji ds. Politycznych, zdaniem wybitnych prawników w 1997 r. w Gruzji nadal występował poważny brak samorządu lokalnego. Zdaniem sprawozdawcy RE Terrego Davisa władze poczyniły ogromne wysiłki, aby naprawić te niedociągnięcia. Uchwalono ustawę o autonomii i samorządzie terytorialnym, a 15 listopada 1998 r. odbyły się wybory samorządowe³¹⁹.

Na kilka miesięcy przed wyborami Biuro Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy podjęło decyzję o sporządzeniu raportu na temat sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej w Gruzji w celu rozpatrzenia wniosku o uzyskanie statusu pełnoprawnego członka RE. Prezydium wyznaczyło sprawozdawców – Michela Guegana, burmistrza La Chapelle-Caro (Francja), reprezentującego Izbę Władz Lokalnych oraz Gabora Kolumbana, przewodniczącego Rady Hrabstwa Hargita (Rumunia), reprezentującego Izbę Regionów – do sporządzenia projektu sprawozdania w celu jego przyjęcia na posiedzeniu Prezydium w dniu 21 grudnia 1998 r.³²⁰

Sprawozdawcy dwukrotnie udali się do Gruzji na spotkanie z parlamentarzystami, przedstawicielami Administracji Prezydenta Gruzji i Centralną Komisją Wyborczą. Pierwsza wizyt odbyła się w dniach 19 – 14 października 1998 r., a druga zbiegła się właśnie z listopadowymi wyborami lokalnymi w Gruzji³²¹.

Podczas wizyt sprawozdawcom towarzyszyła niezależna ekspertka, pani Laura Iker, asystentka ministra stanu w belgijskim parlamencie federalnym.

Delegacja Kongresu określiła listopadowe wybory lokalne jako bardzo znaczący krok w kierunku ustanowienia samorządu skutecznie odpowiedzialnego na potrzeby społeczności lokalnej³²². Fakt, że kwestionowane przez wiele partii wybory przebiegły bez większych incydentów, pokazywał, że kraj poczynił znaczne postępy na drodze do członkostwa w rodzinie narodów europejskich.

Po obserwacji wyborów 89 międzynarodowych obserwatorów i 28 krajów przeprowadziło wymianę poglądów na temat sposobu ich przeprowadzenia. Wystąpiła szeroka zbieżność poglądów, szczególnie w zakresie wskazanych nieprawidłowości.

³¹⁹ II. Explanatory memorandum prepared by Mr. Davis. Attachment, [w:] Report Political Affairs Committee, *Georgia's application for membership; in the Council of Europe*, 2 December, 1998, Doc. 8275, Rapporteur: Terry Davis, UK, Socialist Group, pkt 46.

³²⁰ Zob. Monitoring Report 1998 CG/BUR (5) 62 revised, Report on the Situation of local and Regional Democracy in Georgia, Bureau of the Congress (Strasbourg, 21 December 1998), Strasbourg, 4 January 1999, Rapporteurs: Michel Guegan (France, L), and Gabor Kolumba (Romania, R), www.rm.coe.int, data dostępu: 03.10.2023.

³²¹ Tamże.

³²² Tamże.

Obserwatorzy zauważyli również, że należy ulepszyć niektóre aspekty przygotowania i wyjaśnienie roli władz publicznych w procesie wyborczym oraz zbadanie możliwości opracowania jednolitego kodeksu wyborczego³²³.

Obserwatorzy Kongresu uznali za konieczne, zapewnienie w odpowiednim czasie środków finansowych niezbędnych do zorganizowania wyborów. Usprawnienie rozpowszechniania informacji na temat procedur głosowania, jeśli to konieczne, w językach mniejszości etnicznych oraz organizowanie szkoleń członków lokalnych komisji wyborczych³²⁴.

Ustawodawstwo w tym zakresie było jednak krytykowane przez opozycję, w szczególności za zapewnienie na drugim szczeblu (powiaty, w tym miasta), wybieralnej rady, lecz burmistrza (wójta) powoływanego przez prezydenta. Władze tłumaczyły, że uprawnienia burmistrza i rady były zrównoważone, a powołanie burmistrzów stanowiło środek tymczasowy, niezbędny do zabezpieczenia się przed tendencjami separatystycznymi³²⁵. Zdaniem Davisa władze powinny były ponownie rozważyć możliwość zmiany przepisów, tak aby docelowo zlikwidować system powoływania burmistrzów³²⁶.

W dyskusjach pomiędzy sprawozdawcami Kongresu a władzami gruzińskimi poruszona została również kwestia ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Strona gruzińska była zgodna co do tego, że ratyfikacja Karty pomogłaby przyspieszyć reformę instytucji lokalnych. Sprawozdawcy otrzymali zapewnienia od parlamentarzystów, zarówno ze strony rządowej, jak i opozycji, a także od Prezydenta Gruzji, że kraj będzie gotowy do ratyfikacji Karty w stosunkowo najbliższej przyszłości³²⁷.

Sprawozdawcy zalecili także podpisanie i ratyfikację Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych oraz Europejską Konwencję ramową o

³²³ Tamże, pkt. 110.

³²⁴ Tamże, pkt. 111.

³²⁵ Por. I. Ksenowicz, *Samorząd terytorialny w Gruzji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, nr 2, s. 67-81.

³²⁶ II. Explanatory memorandum prepared by Mr. Davis. Attachment, [w:] Report Political Affairs Committee, *Georgia's application for membership; in the Council of Europe*, 2 December, 1998, Doc. 8275, Rapporteur: Terry Davis, UK, Socialist Group, pkt. 48.

³²⁷ Monitoring Report 1998 CG/BUR (5) 62 revised.

współpracy transgranicznej między wspólnotami lub władzami terytorialnymi oraz Protokoły dodatkowe do niej (ETS 106, 159, 169)³²⁸.

Ponadto sprawozdawcy Kongresu uznali, że sama kwestia regionalizacji Gruzji była ważnym czynnikiem przy rozpatrywaniu jej wniosku o członkostwo w RE. W odniesieniu do demokracji regionalnej sprawozdawcy wezwali Gruzję do możliwie najpełniejszego wykorzystania projektu Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Wskazano, że jej tekst mógłby być przydatny dla uregulowania konfliktu w Abchazji i Osetii Południowej. Sprawozdawcy wezwali także władze gruzińskie do wyjaśnienia statusu pozostałych regionów Gruzji. Wówczas ich istnienie oparte było wyłącznie na dekrecie prezydenckim, a ich status powinien być określony w konstytucji i ustawodawstwie. Szerokie uprawnienia przyznane na mocy tego dekretu przedstawicielom powołanym przez Prezydenta były zdaniem sprawozdawców niezgodne z zasadami demokracji. Władze te nie były wybierane ani nadzorowane przez wybrany organ³²⁹.

Zdaniem sprawozdawców Gruzja winna była podjąć się znalezienia odpowiednich sposobów zdefiniowania zasad asymetrycznego federalizmu, które mogłyby stanowić podstawę organizacji terytorialnej kraju. Kongres mógłby ich zdaniem udzielić wszelkiej pomocy w tej dziedzinie.

2.5. Decyzja o przyjęciu Republiki Gruzji do Rady Europy

W podjętej w dniu 17 stycznia 1999 r. opinii Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło, że w latach 1996 – 1999 dokonał się istotny postęp, pozwalający uznać Gruzję za „pluralistyczne społeczeństwo demokratyczne, respektujące prawa człowieka i rządy prawa, zdolne i chcące, w rozumieniu art. 4 Statutu Rady Europy, kontynuować zapoczątkowane demokratyczne reformy, by dostosować prawo i praktykę do zasad i standardów Rady Europy”³³⁰.

³²⁸ Tamże, pkt. 142.

³²⁹ Tamże, pkt. 143.

³³⁰ Parliamentary Assembly Opinion No. 209 (1999) Georgia's Application for membership of the Council of Europe. Assembly debate and text adopted on 27 January 1999 (4th Sitting), Doc. 2875, report of Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr Davis; doc. 8296, opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Keleman.

Takiej konkluzji, która przesądziła o przyjęciu Gruzji do Rady Europy, towarzyszyła wszakże szeroka lista zobowiązań, które Gruzja zdecydowała się zrealizować jako członek. Wśród nich znalazły się:

- *zobowiązania w odniesieniu do systemu konwencyjnego:*

- w momencie przystąpienia podpisanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zmienionej Protokołami nr 2 i 11;
- podpisanie i ratyfikowanie w ciągu roku po przystąpieniu Europejskiej Konwencji o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu wraz z protokołami do niej;
- podpisanie i ratyfikowanie w ciągu roku od przystąpienia Ramowej Konwencji o ochronie mniejszości narodowych i Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych;
- podpisanie i ratyfikowanie, w ciągu trzech lat po przystąpieniu, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Europejskiej konwencji o współpracy transgranicznej i jej protokołów dodatkowych oraz konwencji Rady Europy o ekstradycji, o wzajemnej pomocy w sprawach karnych, oraz w sprawie, prania, wyszukiwania, zajmowani i konfiskaty dochodów z przestępstwa, a w międzyczasie stosowanie podstawowych zasad tych instrumentów;
- podpisanie i ratyfikowanie Karty Społecznej Rady Europy w ciągu trzech lat od jej przystąpienia i, w międzyczasie, podjęcia wysiłków w celu wdrożenia polityki zgodnie z zawartymi w niej zasadami;
- podpisanie i ratyfikowanie Układu ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy oraz protokołów do niego w ciągu roku po przystąpieniu;
- podpisanie i ratyfikowanie Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców i Protokołu do niej z 1967 r. w ciągu dwóch lat po przystąpieniu³³¹.

- *zobowiązania w odniesieniu do ustawodawstwa krajowego:*

- stworzenie w ciągu czterech lat od przystąpienia ram prawnych dla utworzenia drugiej izby parlamentarnej, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi;
- uchwalenie w ciągu dwóch lat po przystąpieniu ram prawnych określających status terytoriów autonomicznych i gwarantujących im szeroką autonomię,

³³¹ Zob. Parliamentary Assembly Opinion 209 (1999), pkt.10.1.

których dokładne warunki miały być negocjowane z przedstawicielami zainteresowanych terytoriów;

- przyjęcie ustawy o mediach elektronicznych w ciągu roku od przystąpienia;
- przyjęcie ustawy o adwokatach w ciągu roku od przystąpienia;
- przyjęcie w ciągu dwóch lat po przystąpieniu ram prawnych umożliwiających repatriację i integrację, w tym prawa do obywatelstwa gruzińskiego, ludności meschetyńskiej deportowanej przez reżim sowiecki, zasięgnięcia opinii Rady Europy w sprawie tych ram prawnych przed ich przyjęciem, rozpoczęcie procesu repatriacji i integracji w ciągu trzech lat od dnia przystąpienia i zakończenie procesu repatriacji ludności meschetyńskiej w ciągu dwunastu lat od dnia przystąpienia;
- dokonanie zmian w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich w ciągu sześciu miesięcy po przystąpieniu, tak aby sprawozdanie z działalności Rzecznika było przedstawiane Parlamentowi i podawane do wiadomości publicznej co sześć miesięcy;
- podjęcie niezbędnych środków legislacyjnych w ciągu dwóch lat po przystąpieniu oraz środków administracyjnych w ciągu trzech lat po przystąpieniu, aby umożliwić restytucję praw własności i dzierżawy lub wypłatę odszkodowań za mienie utracone przez osoby zmuszone do opuszczenia swoich domów w czasie konfliktu 1999-1994;
- w ciągu trzech lat od przystąpienia dokonanie zmian w ustawie o autonomii i samorządzie terytorialnym, tak aby wszyscy przewodniczący rad mogli być wybierani zamiast być mianowani;
- przyjęcie w ciągu dwóch lat po przystąpieniu ustawy o mniejszościach opartej na Zaleceniu Zgromadzenia nr 1201 (1993)³³².

- *zobowiązania w zakresie wdrażania reform:*

- kontynuowanie reform systemu sądowego, urzędu prokuratora publicznego i sił policyjnych;
- kontynuowanie i nasilanie walki z korupcją w systemie sądowym, prokuratorskim i siłach policyjnych;

³³² Tamże, pkt. 10.2.

- przyjęcie prawa umożliwiającego przeniesienie kompetencji zarządzania systemem penitencjarnym z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Ministerstwa Sprawiedliwości (w ciągu 3 miesięcy od akcesji) i zapewnienie efektywnego wdrożenia tego prawa (w ciągu sześciu miesięcy od jego przyjęcia);
- zweryfikowanie skali sankcji w celu ograniczenia długości kar pozbawienia wolności i wprowadzenia alternatywnych kar dla pozbawienia wolności w niektórych sprawach³³³.

- zobowiązania w odniesieniu do praw człowieka:

- zapewnienie ścisłego przestrzegania praw człowieka zatrzymanych i zlikwidowania (w ciągu sześciu miesięcy od akcesji) istniejącego w zakładach karnych systemu, który prowadzi do lokowania więźniów z przeszłą aktywnością polityczną w tych samych celach co inni więźniowie oraz kontynuowanie poprawiania warunków w zakładach karnych i aresztach tymczasowych;
- zapewnienie przeszkolenia w zakresie praw człowieka policjantom i funkcjonariuszom służb penitencjarnych, we współpracy z Radą Europy;
- przestrzeganie maksymalnych terminów trwania aresztu tymczasowego;
- wprowadzenie (w ciągu sześciu miesięcy od akcesji) prawa zatrzymanego do wyboru obrońcy;
- weryfikację wyroków osób skazanych w okresie politycznych zamieszek lat 1991-1992 (w ciągu 2 lat od akcesji);
- ściganie rozsądne i bezstronne sprawców zbrodni wojennych, popełnionych w Abchazji i Południowej Osetii, także przez członków własnych sił zbrojnych³³⁴.

- zobowiązania w sprawie konfliktu w Abchazji:

- kontynuowanie wysiłków na rzecz rozwiązania konfliktu środkami pokojowymi i dołożenia wszelkich starań, aby położyć kres działalności wszystkich nieregularnych grup zbrojnych w strefie konfliktu i zagwarantować bezpieczeństwo zbiorowych sił pokojowych Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), Misja Obserwacyjna Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNOMIG) i przedstawiciele wszystkich zaangażowanych organizacji międzynarodowych;

³³³ Tamże, pkt. 10.3.

³³⁴ Tamże, pkt. 10.4.

- ułatwienie dostarczania pomocy humanitarnej najsłabszym grupom ludności dotkniętym skutkami konfliktu³³⁵.

- *zobowiązania w zakresie monitorowania zobowiązań*

- do pełnej współpracy przy wdrażaniu uchwały Zgromadzenia nr 115 (1997) w sprawie honorowania obowiązków i zobowiązań przez państwa członkowskie Rady Europy, a także procesu monitorowania ustanowionym na mocy Deklaracji Komitetu Ministrów z dnia 10 listopada 1994 (95. sesja).

24 marca 1999 r. Komitet Ministrów zaprosił Gruzję do członkostwa w Radzie Europy i przyznał jej pięć mandatów w Zgromadzeniu Parlamentarnym³³⁶.

W oficjalnej ceremonii, która odbyła się w Palais del l'Europe, uczestniczyli prezydent Gruzji Eduard Shevardnadze, węgierski minister spraw zagranicznych i urzędujący przewodniczący Komitetu Ministrów Janos Martonyi oraz przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy Lord Russell-Johnston³³⁷.

Minister spraw zagranicznych Gruzji Irakli Menagarishvili wręczył Sekretarzowi Generalnemu RE Danielowi Tarschysowi dokument przystąpienia swojego kraju do Statutu RE. Podpisał także Europejską Konwencję Praw Człowieka i Europejską Konwencję o wzajemnej pomocy w sprawach karnych³³⁸.

W swoim oświadczeniu Sekretarz Generalny podkreślił, że akcesja Gruzji „przybliżyła nas o krok do realizacji pierwotnej wizji ojców założycieli – zjednoczenia całej Europy w jedną rodzinę narodów demokratycznych”. „Z pewnością mamy jeszcze długą drogę do osiągnięcia tego celu, ale w ciągu ostatnich 50 lat położyliśmy bardzo dobre podstawy” – stwierdził, dodając: „Pozostaje do wykonania poważna praca. Przystąpienie do Rady Europy nie oznacza koniec, ale początek”³³⁹.

³³⁵ Tamże, pkt. 10.5.

³³⁶ Zob. *Georgia joins the Council of Europe*, www.reliefweb.int, data dostępu: 28.09.2023.

³³⁷ Tamże.

³³⁸ Tamże.

³³⁹ Tamże.

Rozdział 3. Oddziaływanie Rady Europy na przekształcenia prawno-ustrojowe Republiki Gruzji w trakcie procedury monitoringowej

3.1. Uruchomienie procedury monitoringowej wobec Republiki Gruzji

Po sześciu latach od uzyskania członkostwa w Radzie Europy wszczynana jest procedura monitoringowa. Jednak w przypadku Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji została ona uruchomiona bezpośrednio³⁴⁰.

Doświadczenia zebrane w pierwszej fazie wdrażania procedury monitoringowej doprowadziły do określenia w 1997 r. jej nowego kształtu. Utworzono wówczas Komisję do Spraw Wypełniania Zobowiązań przez Państwa Członkowskie Rady Europy (Komitet Monitorujący)³⁴¹.

W listopadzie 1999 r. uruchomiona została procedura monitoringowa wobec Gruzji, zgodnie z ust. 4 Regulaminu Komitetu ds. Przestrzegania Zobowiązań i Zaangażowań Państw Członkowskich Rady Europy³⁴².

W dniu 25 września 2001 r. Zgromadzenie Parlamentarne przyjęło zalecenie 1533 (2001)³⁴³ w sprawie honorowania przez Gruzję zobowiązań a także rezolucję 1257 (2001) w tej samej sprawie³⁴⁴.

Podczas gdy najwyższe władze gruzińskie potwierdziły swoje zdecydowane zobowiązanie do wypełniania wszystkich zobowiązań podjętych przy przystąpieniu do RE, Komitet Ministrów wyraził zrozumienie, że istotne wysiłki współpracy powinny być zostać podjęte zarówno przez właściwe władze gruzińskie, jak i Radę Europy – a także innych partnerów – w celu zapewnienia, że wymagane reformy będą zgodne z

³⁴⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ procedury akcesyjnej i monitoringowej...*, s. 273.

³⁴¹ Tamże, s. 274.

³⁴² Zob. Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments by Georgia, 13 September 2001, Doc. 9191.

³⁴³ Zob. Recommendation 1533 (2001), Honouring of obligations and commitments by Georgia, Reply from the Committee of Ministers adopted at the 780th meeting of the Minister's Deputies (16 January 2002), 21 January 2002, Doc. 9324.

³⁴⁴ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1257 (2001), *Honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 25 September 2001 (26th Sitting), Doc. 9191, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, rapporteurs: Mr Diana and Mr Eirs), Text adopted by the Assembly on 25 September 2001 (26th Sitting).

normami i standardami europejskimi, w szczególności Europejską Konwencją Praw człowieka i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tym celu niezbędne było przekazanie RE różnych ustaw lub projektów ustaw (w szczególności Kodeksu wyborczego i Kodeksu postępowania karnego) w wyznaczonym terminie w celu dokonania oceny eksperckiej. Prace nad projektem ustawy, zdaniem RE wymagały specjalnego nadzoru, m.in. poprzez wprowadzenie różnych form szkoleń do różnych kategorii pracowników, aby zapewnić właściwe wdrażanie nowych ustaw i rozporządzeń w życiu codziennym³⁴⁵.

Mając na uwadze znaczenie reform, które miały zostać podjęte lub ukończone, Komitet Ministrów wskazał, że rozważy, na podstawie szczegółowych propozycji wraz ze wskazaniem finansowymi, które zostaną przedstawione przez Sekretarza Generalnego, propozycję zwiększenia zdolności koordynacyjnych i wdrożeniowych w terenie poprzez umieszczenie ekspertów Rady Europy na średnio-/długoterminowo w odpowiednich ministerstwach gruzińskich i/lub poprzez wzmocnienie personelu Biura Informacyjnego RE w Tbilisi, aby umożliwić mu zapewnienie regularnego wsparcia dla wdrażania programów współpracy RE³⁴⁶.

Ponadto Komitet Ministrów podkreślił, że nadal będzie śledził sytuację w Gruzji w kontekście wypełniania zobowiązań i wdrażania bieżących i proponowanych działań w ramach współpracy z RE³⁴⁷.

3.2. Przebieg procedury monitoringowej wobec Republiki Gruzji

Pierwszą wizytę w Gruzji Komitet Monitorujący Zgromadzenia Parlamentarnego złożył w dniach 10-13 maja 2000 r., czyli rok po przystąpieniu do Rady Europy. Sprawozdawcy skupili się wówczas na spotkaniach z gruzińskimi rozmówcami, m.in. przywódcą Osetii Południowej Ludwigiem Czibirowem³⁴⁸.

Podczas drugiej, dłuższej wizyty, która miała miejsce w dniach 31 października do 5 listopada 2000 r. Komitetu Monitorujący odbył jednodniową wizytę w Abchazji.

³⁴⁵ Zob. Recommendation 1533 (2001), Honouring of obligations...pkt. 3.

³⁴⁶ Tamże, pkt. 5.

³⁴⁷ Tamże, pkt. 6.

³⁴⁸ Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments by Georgia, 13 September 2001, Doc. 9191, pkt. 3.

Przy tej okazji sprawozdawcy spotkali się w Tbilisi z prezydentem Eduardem Szewardnadze, ministrem stanu Giorgim Arseniszwilim oraz ministrami sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i ds. uchodźców³⁴⁹.

Druga wizyta miała miejsce w trudnych warunkach ekonomicznych i politycznych³⁵⁰. Sprawozdawcy zwrócili uwagę, że ściągalność podatków stanowiła najsłabszy punkt reform gospodarczych, a brak przejrzystości kodeksu podatkowego pozostawał ważnym problemem. Jeśli chodzi o wydatki, rząd ściśle współpracował z Bankiem Światowym w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych. Niedobory w ściągalności podatków doprowadziły do skromnych inwestycji kapitału publicznego i zaległości w wypłatach wynagrodzeń dla urzędników państwowych. Gruzja była bliska odblokowania pomocy finansowej od swojego głównego wierzyciela, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, ale potrzebne były dalsze działania, aby Fundusz podjął ostateczną decyzję w sprawie programu o wartości 150 milionów dolarów amerykańskich³⁵¹.

Po przeanalizowaniu reform w Gruzji, głównym wrażeniem sprawozdawców było to, że istniała ogromna luka między ustawodawstwem a wdrażaniem ustaw. Parlament Gruzji przyjął liczne ustawy w wielu dziedzinach, choć z pewnymi opóźnieniami, aby spełnić standardy Rady Europy, ale nadal istniały poważne problemy z wdrażaniem nowych aktów prawnych³⁵².

Na froncie politycznym, nawet w większościowej grupie parlamentu gruzińskiego i w samym rządzie wciąż trwała walka polityczna między siłami „reformistycznymi”, a siłami „starego typu”. Walka ta znalazła odzwierciedlenie w różnicach zdań między nowo mianowanym ministrem sprawiedliwości, Micheilem Saakaszwilim, byłym przewodniczącym delegacji parlamentarnej Gruzji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, a ministrem spraw wewnętrznych, jednym z bliskich współpracowników prezydenta Szewardnadzego³⁵³.

Na 796. posiedzeniu w dniu 17 października 2001 r. Zastępcy Ministrów na wniosek Sekretarza Generalnego „postanowili wysłać, przy najbliższej okazji, misję Sekretariatu [...] do Gruzji, na mocy paragrafu 4 Deklaracji z 1994 r. w sprawie

³⁴⁹ Tamże, pkt. 4.

³⁵⁰ Tamże, pkt. 6.

³⁵¹ Tamże, pkt. 7.

³⁵² Tamże, pkt. 8.

³⁵³ Tamże, pkt. 9.

przestrzegania zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie, w celu pomocy władzom gruzińskim w wypełnianiu pozostałych zobowiązań i dostarczenia stosownych informacji Komitetowi Ministrów”. Zgromadzenie Parlamentarne zostało poinformowane o tej decyzji w drodze tymczasowej odpowiedzi na Zalecenie 1533 przyjęte na tym posiedzeniu³⁵⁴.

Misja Sekretariatu miała miejsce w dniach 3-5 grudnia 2001. W skład delegacji Sekretariatu weszli: Jean-Louis Lawrens, Dyrektor Planowania Strategicznego (DSP); Ivan Kodejikov, Kierownik Wydziału, Dyrekcja Doradztwa Politycznego i Współpracy (DGAP), Despina Chatzivassiliou-Tsovilis, zastępca kierownika Departamentu Monitorowania³⁵⁵.

Misja Sekretariatu była wspomagana przez Natję Japaridze, Szefową Biura Informacyjnego Rady Europy w Tbilisi. Wizyta ta była poprzedzona misją przygotowawczą kontaktową przeprowadzoną przez Jeremy’ego Moakesa, Koordynatora Krajowego (Europa Wschodnia i Kaukaz, Dyrekcja Planowania Strategicznego)³⁵⁶.

Podczas wizyty Misja Sekretariatu miała możliwość przeprowadzenia bardzo istotnych dyskusji z większością właściwych organów w Gruzji, w tym z najwyższymi władzami wykonawczymi, ustawodawczymi i sądowymi³⁵⁷. Mając na uwadze trwające dyskusje w Parlamencie na temat nominacji nowych ministrów i innych pilnych kwestii politycznych, poziom rozmówców Misji Sekretariatu ukazał wysoki szacunek Gruzji dla Rady Europy i powagę jej zobowiązań wobec Organizacji³⁵⁸.

Sekretariat wyraził wdzięczność wszystkim, którzy przyczynili się do przygotowania programu wizyty, w tym Ambasadorowi Holandii, który zorganizował w imieniu Przewodniczącego Komitetu Ministrów „bardzo pożyteczne” spotkanie informacyjne z misjami dyplomatycznymi i przedstawicielami różnych organizacji międzynarodowych w Tbilisi³⁵⁹.

³⁵⁴ Zob. CoE, Report of the Secretariat’s information and assistance mission to Georgia (3-5 Dec 2001), www.reliefweb.int, data dostępu: 24.10.2024.

³⁵⁵ Tamże, pkt. 3.

³⁵⁶ Tamże.

³⁵⁷ Zob. Appendix 1 [w:] CoE. Report of the Secretariat’s information and assistance mission to Georgia (3-5 Dec 2001), www.reliefweb.int, data dostępu: 24.10.2024.

³⁵⁸ Zob. CoE. Report of the Secretariat’s information ...j.w., pkt. 4.

³⁵⁹ Tamże, pkt. 5.

Wizyta miała miejsce w momencie dużego napięcia politycznego zarówno w kraju, jak i w sytuacji regionalnej. Wewnętrznie proces nominacji rządu był niekompletny. Przesłuchania parlamentarne w sprawie mianowania nowych ministrów były nadal w toku. W samym parlamencie sytuacja była niepewna. Po niedawnym rozbiciu rządzącej partii, Unii Obywatelskiej Gruzji (CUG), która dotychczas miała wygodną większość, sytuacja parlamentarna stała się niestabilna. Były oczywiście krótkotrwałe okoliczności, które odzwierciedlały partyjne manewry, ale nie poważne wybory polityczne. Ponadto, ponieważ większość odwołanych ministrów została ponownie mianowana (lub w niektórych przypadkach zastąpiona przez swoich zastępców), widoczna była pewna frustracja. Podczas wizyty misji Sekretariatu, przez parlament odbywały się demonstracje wzywające do przedterminowych wyborów i całkowitej przebudowy rządu³⁶⁰.

Wydarzenia te zostały wywołane przez reakcję społeczną na wydarzenia w Rustawi-2 (30 października 2001 r.), gdy kilku funkcjonariuszy Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwowego weszło na teren stacji telewizyjnej Rustawi-2. Mieli nakaz przeszukania podpisany przez sędziego i stwierdzili, że Rustawi-2 jest podejrzaną o unikanie płacenia podatków (nawet jeśli niedawno stacja telewizyjna została poddana kontroli podatkowej). Kilkaset, a potem tysiące osób, głównie studentów i intelektualistów, zebrało się w pobliżu siedziby Rustawi-2. Najpierw protestowali przeciwko przeszukaniu, a następnie zaczęli domagać się dymisji ministrów bezpieczeństwa państwowego i spraw wewnętrznych.

Rustawi – 2 to niezależna, prywatna stacja telewizyjna, która była znana z oskarżeń o korupcję kilku politycznych tuzów, w tym wieloletniego ministra spraw wewnętrznych Kakhe Targgamadze (w październiku 2001 r. minister wygłosił publiczne groźby pod adresem stacji). Rustawi – 2 stała się najbardziej znana ze swojego prezentera Georgi Sanaya, zamordowanego w lipcu 2001 r. W czasie wizyty Misji Sekretariatu śledztwo pozostało bez rezultatu. Fakt, że Ministerstwo Bezpieczeństwa Państwowego – oskarżone przez Rustawi-2 o korupcję – zostało poproszone o zajęcie się sprawami podatkowymi, a w szczególności fakt, że sędzia podpisał nakaz przeszukania, odzwierciedlały ogólną słabość rządów prawa w Gruzji.

³⁶⁰ Tamże, pkt. 6.

Kilkanaście dni po incydencie Rustawi-2, jako znak poparcia dla demonstrantów, przewodniczący parlamentu Zurab Żwania podał się do dymisji. Tego samego dnia złożyli rezygnacje ministrowie bezpieczeństwa państwowego i spraw wewnętrznych, a także prokurator generalny. Prezydent Szewardnadze przyjął je i odwołał cały rząd.

Wydarzenie Rustawi-2, lawina rezygnacji i dymisja całego rządu były bez wątpienia oznakami głębszego kryzysu politycznego i instytucjonalnego. Można je również postrzegać jako oznakę demokratycznej dojrzałości obywateli.

Zdaniem Misji Sekretariatu Generalnego „Gruzja entuzjastycznie przyjmowała wartości Rady Europy, ale nie była w stanie uwolnić się od ucisku korupcji i starego systemu lojalności klanowych”³⁶¹.

Podczas wizyty Sekretariatu RE kwestia reformy konstytucyjnej – ewentualnego utworzenia stanowiska Premiera – pozostawała nierozstrzygnięta, bez zauważalnego postępu, z powodu braku większości w parlamencie³⁶².

Na szczeblu regionalnym sytuacja była napięta z powodu „tajemniczych” bombardowań Doliny Pankisi, które miały miejsce po kilku miesiącach wydarzeń w Dolinie Kodori i wokół niej. Misja Sekretariatu odwołała się do niedawnego oświadczenia wydanego przez państwa członkowskie UE i ich wezwania do konstruktywnego dialogu w celu pokojowego rozwiązania konfliktu. W tym kontekście spotkanie prezydenta Szewardnadzego z prezydentem Putinem zostało uznane za ważny krok naprzód w stosunkach między tymi dwoma krajami³⁶³.

Jeśli chodzi o konflikt w Abchazji grupa pięciu państw (Francja, Niemcy, Federacja Rosyjska, Wielka Brytania i USA) osiągnęła w Nowym Jorku przełom na drodze do propozycji stworzenia podstawy rozwiązania konfliktu abchaskiego. Jednak w dalszym ciągu wymagany był pewien stopień ostrożności. Porozumienie nowojorskie musiało zostać zaakceptowane przez obie strony konfliktu. Następnie konieczne było podjęcie szeregu działań legislacyjnych, instytucjonalnych i innych środków budowy zaufania, aby wprowadzić porozumienie na ścieżkę wdrażania. Wskazano, tym samym, iż w momencie implementacji przyszłego porozumienia, najbardziej przydatna będzie

³⁶¹ Tamże, pkt. 10.

³⁶² Tamże, pkt. 11.

³⁶³ Zob. Appendix 2 [w:] CoE. Report of the Secretariat's information and assistance mission to Georgia (3-5 Dec 2001), www.reliefweb.int, data dostępu: 25.10.2024.

wiedza specjalistyczna Rady Europy (w szczególności Komisji Weneckiej dotycząca ustaleń konstytucyjnych/institutionalnych)³⁶⁴.

Jednocześnie rosła presja na Gruzinów wysiedlonych w Abchazji. Przywódca gruzińskiego rządu abchaskiego na uchodźctwie, Nadereishvili, mówił o „oknie możliwości pokojowego rozwiązania do maja 2002 r.”, przewidując, że gruzińskie formacje paramilitarne w Abchazji „wezmą sprawę w swoje ręce”. Podczas misji Sekretariatu RE gubernator Imeretii rozpoczął szeroki ruch społeczny o nazwie „Wróć do Abchazji”, którego głównym przesłaniem było to, że wysiedleńcy cierpieli już wystarczająco długo. Wskazano ponadto, że jeśli sytuacja nie zostałaby rozwiązana do przyszłej wiosny, grozili powrotem do Abchazji³⁶⁵.

Jeśli chodzi o sytuację panującą w Osetii Południowej, zmiany po wyborach w oderwanym regionie, doprowadziły do zastąpienia byłego lidera, Chibirowa, 32-letnim biznesmenem, Kokoyevem³⁶⁶.

Jeśli chodzi o sytuację w Adżarii, po przyznaniu jej statusu autonomicznego stosunki między władzami regionalnymi i centralnymi uległy poprawie. Jednakże w rzeczywistości władza rządu centralnego Tbilisi nad sprawami Adżarii była bardziej nominalna niż rzeczywista. Ponadto, wbrew temu, czego oczekiwano, model autonomii Adżarii nie przyczynił się do konstytucyjnego rozwiązania konfliktów abchaskiego i południowoosetyjskiego³⁶⁷.

Wyrażono silną krytykę (zarówno w kręgach dyplomatycznych, jak i przez organizacje pozarządowe) sytuacji politycznej w Adżarii, w szczególności warunków, w jakich odbyły się ostatnie wybory do władz ustawodawczych i wykonawczych. Wybory te potwierdziły silną władzę lidera Adżarii, Aslana Abashidze. Był on jedynym kandydatem i otrzymał 99% głosów, podczas gdy oficjalna frekwencja wyborcza wyniosła 96%. Dlatego też niezależni obserwatorzy podważali dokładność tych danych. Krytykę sformułowano także w odniesieniu do warunków obserwacji międzynarodowej (w tym przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy), której nie można było uznać za niezależną³⁶⁸.

³⁶⁴ CoE, Report of the Secretariat's information and assistance mission to Georgia (3-5 Dec 2001), www.reliefweb.int, data dostępu: 25.10.2024, pkt. 13.

³⁶⁵ Tamże, pkt. 14.

³⁶⁶ Tamże, pkt. 15.

³⁶⁷ Tamże, pkt. 16.

³⁶⁸ Tamże, pkt. 17.

W czasie wizyty Sekretariatu RE Gruzja właśnie wychodziła z kryzysu politycznego, który doprowadził do nominacji nowych ministrów w takich instytucjach jak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Bezpieczeństwa Państwowego, Prokurator Generalny. Wielu rozmówców analizowało kryzys, jako dowód stabilności instytucji, ponieważ zmiany przebiegały pokojowo i z poszanowaniem istniejących zasad i procedur konstytucyjnych. Był to również sygnał dojrzałości i demokratycznej świadomości społeczeństwa obywatelskiego, które nie wahało się masowo protestować na ulicach, gdy zagrożony był symbol pluralizmu politycznego i informacyjnego³⁶⁹.

Po 3 dniach szeroko zakrojonych dyskusji z większością liderów i odpowiednimi instytucjami w Gruzji, Misja Sekretariatu, mając na uwadze złożoność omawianych kwestii i chęć władz gruzińskich do zajęcia się tymi problemami i wprowadzeniem niezbędnych reform, wyraziła przekonanie o konieczności znacznie zwiększonego wysiłku wsparcia i pomocy ze strony Rady Europy i europejskich instytucji w ogóle. W przeciwieństwie do Armenii i Azerbejdżanu, które skorzystały z programu Rady Europy po przystąpieniu, Gruzja nie otrzymała żadnego takiego wsparcia. Należy zauważyć, że Gruzja skorzystała z bardzo znaczącego wsparcia ze strony USA, zarówno finansowego, jak i poprzez pomoc techniczną licznych ekspertów rezydentów i organizacji pozarządowych z siedzibą w USA, które były obecne w większości instytucji. Znaczenie wsparcia ze strony USA odzwierciedliły reformy legislacyjne i instytucjonalne podejmowane w Gruzji (na przykład projekt utworzenia „gruzińskiego FBI” i zmiany procedury sądowej na czysto inkwizycyjną). W obliczu tej sytuacji instytucje europejskie, a w szczególności RE, musiały zwiększyć swoje wysiłki na rzecz wsparcia reform w Gruzji, zapewniając ich pełną zgodność z normami i standardami europejskimi, w szczególności EKPC i orzecznictwem ETPC³⁷⁰.

Aby sprostać wyzwaniu dokończenia reform demokratycznych w Gruzji i wypełnieniu wszystkich zobowiązań podjętych przy przystąpieniu do RE, konieczny był znaczny dodatkowy wysiłek współpracy.

Monitoring Zgromadzenia Parlamentarnego zbiegł się z wydarzeniami mającymi miejsce w dniach 22 i 23 listopada 2003 r., po których Gruzja dokonała trzeciej zmiany głowy państwa od czasu uzyskania niepodległości w 1991 r. Po raz pierwszy jednak ta zmiana została przeprowadzona w sposób niezwykle pokojowy.

³⁶⁹ Tamże, pkt. 19.

³⁷⁰ Tamże, pkt. 68.

Zgromadzenie Parlamentarne wyraziło swoje zadowolenie, że żadna z ówczesnych sił politycznych nie użyła przemocy i że utrzymały wydarzenia pod kontrolą³⁷¹.

Zgromadzenie Parlamentarne zauważyło, że zarówno ludność Gruzji, jak i społeczność międzynarodowa pokładały duże nadzieje w nowej koalicji rządzącej i jej zdolności do szybkiej i trwałej reformy kraju oraz do przywrócenia go na ścieżkę przestrzegania zasad demokratycznych³⁷². Dlatego Komitet Monitorujący postanowił uważnie śledzić rozwój sytuacji politycznej w kraju i wyraził oczekiwanie, że władze podejmą konkretne działania zarówno w zakresie przygotowań do zbliżających się wyborów parlamentarnych, tak aby odbyły się one w pełnej zgodności ze standardami demokratycznymi i zakończyły się swobodnym wyrażeniem woli narodu gruzińskiego, jak i w trwałej poprawie funkcjonowania jego instytucji, tak aby zagwarantować większe poszanowanie praworządności³⁷³.

Jeśli chodzi o honorowanie zobowiązań Gruzji wobec RE, Zgromadzenie wskazało, że w rezolucji 1257 (2001), że Gruzja była daleka od honorowania wszystkich swoich zobowiązań i obowiązków jako państwa członkowskiego. Oczekiwało zatem, że władze radykalnie zmienią swoje podejście i przedstawią Zgromadzeniu dokładny harmonogram realizacji swoich zobowiązań, a w szczególności w odniesieniu do walki z korupcją Zgromadzenie wezwało władze gruzińskie do niezwłocznego wdrożenia zaleceń przekazanych mi przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy i do szybkiej ratyfikacji Konwencji o praniu, ujawnianiu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa³⁷⁴. Natomiast w odniesieniu do reformy organów ścigania Zgromadzenie wezwało władze do ścisłego zaangażowania RE w tę sprawę i szybkiego zwrócenia się do niej o opinię ekspercką na temat przygotowywanego projektu ustawodawstwa, w szczególności dotyczącego policji i prokuratury. Wyraziło także oczekiwanie, że władze w pełni uwzględnią

³⁷¹ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1363 (2004), *Functioning of democratic institutions in Georgia*, Assembly debate on 28 January 2004 (5th Sitting), Doc. 10048, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), rapporteurs: Mr Eörsi and Mr Kirilov). Text adopted by the Assembly on 28 January 2004 (5th Sitting), pkt. 1.

³⁷² Tamże, pkt. 2.

³⁷³ Tamże, pkt. 3.

³⁷⁴ Tamże, pkt. 10.1.

poprzednie i przyszłe zalecenia RE oraz opinie ekspertów dotyczące Kodeksu postępowania karnego³⁷⁵.

Zgromadzenie Parlamentarne wyraziło również skrajne zaniepokojenie ryzykiem wewnętrznej destabilizacji w Gruzji i ciągłymi zagrożeniami dla integralności terytorialnej kraju. Deklarując swoje przywiązanie do skutecznego poszanowania praworządności na całym terytorium Gruzji, wezwało strony zaangażowane do ponownego otwarcia się na dialog³⁷⁶.

W swej rezolucji 1415(2005) Zgromadzenie Parlamentarne ponownie rozważyło terminy wypełniania zobowiązań Gruzji wobec Rady Europy, aby uwzględnić nadzwyczajne okoliczności wynikające z Rewolucji Róż. Zgromadzenie jasno stwierdziło, że ten ruch był wyjątkowy i że dalsze terminy nie będą przedłużane. Wskazano, że dwa lata po Rewolucji Róż nadszedł czas, aby nowe władze dotrzymały swoich obietnic³⁷⁷.

Zgromadzenie wskazało, że niektóre konkretne zobowiązania zostały spełnione i że ogólnie rzecz biorąc, szeroko zakrojone i długoterminowe reformy zostały wprowadzone na właściwą ścieżkę. Władze nadal demonstrowały wyraźną determinację w budowaniu stabilnej i nowoczesnej demokracji europejskiej oraz w lepszym zintegrowaniu kraju ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi. Euforia porewolucyjna ustąpiła miejsca większemu pragmatyzmowi; pośpieszne, czasami wręcz chaotyczne początkowe podejście do reform było bardzo stopniowo zastępowane przez wyraźniejsze skupienie się na priorytetach i lepiej zdefiniowaną strategię.³⁷⁸

Jednak większość reform była dopiero na początku, a przed Gruzją stały poważne wyzwania. Ambitna praca, która została podjęta w celu dostosowania ustawodawstwa do standardów europejskich, musiała przynieść konkretne rezultaty w większości obszarów. Wdrożenie reform było równie ważne, a władze musiały wykazać, że ich rozwiązania mające na celu przewyższenie nieuniknionych

³⁷⁵ Tamże, pkt. 10.2.

³⁷⁶ Tamże, pkt. 11.

³⁷⁷ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1214(2005), Honouring of obligations and commitments by Georgia, Assembly debate on 24 January 2005 (1st Sitting), Doc. 10383.

³⁷⁸ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1477 (2006), *Implementation of Resolution 1415 (2005) on the honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 24 January 2006 (3rd Sitting), Doc. 10779, pkt. 2.

problemów i przeszkód wprowadzane były z poszanowaniem zasad demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka³⁷⁹.

Jeśli chodzi o instrumenty prawne Rady Europy, które Gruzja musiała podpisać i/lub ratyfikować przed wrześniem 2005 r., jedynie zrewidowana Europejska Karta Społeczna (ETS nr 163) została ratyfikowana w wyznaczonym terminie (22 sierpnia 2005 r.), a Konwencja Ramowa Ochronie Mniejszości Narodowych (ETS nr 157) została ratyfikowana przez parlament z niewielkim opóźnieniem. 13 października 2005 r. Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnym (ETS nr 106) została podpisana, ale jeszcze nie ratyfikowana. Niestety, procedura podpisywania i ratyfikacji Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych (ETS nr 148) dopiero się rozpoczęła³⁸⁰.

W odniesieniu do zobowiązań dotyczących długoterminowych reform Zgromadzenie Parlamentarne pochwaliło Gruzję za „pierwsze namacalne rezultaty w walce z korupcją i reformę policji, a także za wysiłki na rzecz poprawy wyników gospodarczych i w konsekwencji stopniowej poprawy warunków życia ludności”. Komitet Monitorujący z zadowoleniem odniósł się do przyjęcia, we współpracy z Radą Europy, strategii i planu na rzecz walki z korupcją oraz utworzenia Państwowej Komisji ds. Decentralizacji w dziedzinie samorządu lokalnego. Gruzja podjęła również kroki w celu wykształcenia nowego pokolenia sędziów, racjonalizacji struktury sądów, poprawy praw osób zatrzymanych poprzez zmiany w Kodeksie postępowania karnego oraz wyeliminowania tortur i ogólnej poprawy warunków w więzieniach i ośrodkach przedaresztowych. Rozpoczęła działalność publicznego nadawania, zaspokajając potrzeby i interesy całej ludności. Także praca rzecznika praw obywatelskich, zdaniem Zgromadzenia przyniosła pożyteczne rezultaty³⁸¹.

Jednocześnie nadal były aktualne obawy wyrażone w rezolucji 1415(2005), że silny system rządów nie był powiązany ze skutecznymi systemami kontroli i równowagi. Chociaż partia rządząca nie cieszyła się już przytłaczającą większością w parlamencie, ponieważ nieuchronnie pojawiały się w jej szeregach pewne siły odśrodkowe, opozycja była nadal słaba i nie była w stanie przedstawić ważnych alternatyw programowych. Większość reform wydawała się być przeprowadzana przez

³⁷⁹ Tamże, pkt. 3.

³⁸⁰ Tamże, pkt. 4.

³⁸¹ Tamże, pkt. 5.

wąskie grono podobnie myślących polityków, a nie przez szeroką konfigurację ludzi odzwierciedlających cały bogaty potencjał narodu. Media były słabe finansowo i nadal brakowało im kultury demokratycznej, która pozwoliłaby im wiarygodnie pełnić rolę demokratycznego strażnika³⁸².

Dwa lata po wyborach władze Gruzji nadal cieszyły się dużym poparciem społecznym i korzystały z szerokiego konsensusu społecznego, co do celów i założeń transformacji demokratycznej. Zaufania ludzi nie wolno było zawieść. W kraju, który wychodził z dziesięcioleci politycznej hipokryzji i manipulacji, każda porażka w realizacji obiecanych reform mogła łatwo skutkować nieufnością i kwestionowaniem tych samych reform, zwłaszcza przez najbardziej dotknięte nimi warstwy społeczeństwa. Władze nie mogły sobie pozwolić na żadne niepotrzebne opóźnienia i przeszkody, które mogłyby spowodowane przez nostalgiczne lub zemstne nastawienie. Powinny były, zatem uważać, aby zawsze dopasowywać słowa do czynów i być otwartymi na dialog i krytykę³⁸³.

Zgromadzenie Parlamentarne było świadome, że pełna normalizacja sytuacji w Gruzji była niemożliwa bez osiągnięcia pokojowego i demokratycznego rozwiązania konfliktów w oderwanych regionach Abchazji i Osetii Południowej. Wyraziło uznanie dla wysiłków Prezydenta zmierzających do realizacji jego inicjatywy pokojowej, ale jednocześnie było niezwykle zaniepokojone brakiem rzeczywistego postępu na miejscu i w trwających negocjacjach. Wszystkie zainteresowane strony konfliktu, w szczególności Federacja Rosyjska, musiały wykazać się zaangażowaniem, w zasadzie i w praktyce na rzecz pokojowego i demokratycznego rozwiązania z pełnym poszanowaniem integralności terytorialnej Gruzji³⁸⁴.

Zdaniem Komitetu Monitorującego, postęp Gruzji można było uznać za „ogólnie zachęcający”, ale nadal był to tylko „pierwszy krok w kierunku wypełnienia jej obowiązków i zobowiązań”³⁸⁵.

W 2011 r. Zgromadzenie Parlamentarne z zadowoleniem przyjęło znaczące wysiłki podejmowane przez władze gruzińskie w celu wywiązania się ze swoich zobowiązań i pozostałych zobowiązań wobec Rady Europy. Wskazano, że od czasu

³⁸² Tamże, pkt. 6.

³⁸³ Tamże, pkt. 7.

³⁸⁴ Tamże, pkt. 8.

³⁸⁵ Tamże, pkt. 9.

ostatniego raportu monitorującego przyjętego w 2008 r. poczyniono znaczne postępy, pomimo znaczącego wpływu i konsekwencji wojny z Rosją w sierpniu 2008 r.³⁸⁶

W odniesieniu do środowiska politycznego w Gruzji Zgromadzenie z zadowoleniem przyjęło inicjatywy podejmowane przez władze w celu przezwyciężenia polaryzacji i atmosfery konfrontacji, która niestety zdominowała krajobraz polityczny, oraz wzmocnienia pozycji i roli opozycji. Zgromadzenie potwierdziło jednocześnie swoje przekonanie, że istnienie żywej, pluralistycznej i zaangażowanej opozycji jest niezbędne dla stabilności politycznej i demokratycznej konsolidacji kraju³⁸⁷.

W rezolucji 2078 (2015) na temat postępu procedury monitorowania Zgromadzenia Parlamentarnego, wyrażono uznanie dla Komitetu Monitorującego za jego działania w zakresie towarzyszenia dziewięciu krajom objętym procedurą monitorowania *sensu stricto* (Albania, Azerbejdżan, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Republika Mołdawii, Federacja Rosyjska, Serbia i Ukraina) oraz czterem krajom zaangażowanym w dialog po zakończeniu monitorowania (Bułgaria, Czarnogóra, „była jugosłowiańska republika Macedonii” i Turcja) w ich wysiłkach na rzecz pełnego wypełniania obowiązków i zobowiązań w momencie przystąpienia do Rady Europy³⁸⁸.

Komitet Monitorujący pomimo przedstawienia pozytywnych zmian zachodzących w Gruzji, np. dotyczących reformy wymiaru sprawiedliwości, wskazał na utrzymującą się polaryzację środowiska politycznego, wzrost nietolerancyjnego przekazu wobec mniejszości i systemowe niedociągnięcia w postępowaniach sądowych, które negatywnie wpływały na poszanowanie sprawiedliwego procesu w niektórych przypadkach, w tym w przypadku postaci politycznych opozycji³⁸⁹.

Zaniepokojenie Komitetu Monitorującego wzbudziło również podpisanie tzw. „traktatu o sojuszu i strategicznym partnerstwie” z okupowanym regionem Abchazji w Gruzji oraz tzw. „traktatu o sojuszu i integracji” z Regionem Cchniwali/Osetią Południową w Gruzji, z naruszeniem m.in. prawa międzynarodowego, Statutu Rady

³⁸⁶ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1801 (2011), *The honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 13 April 2011 (14th Sitting), Doc. 12554, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Islami and Mr M.A. Jensen). Text adopted by the Assembly on 13 April 2011 (14th Sitting), pkt. 1.

³⁸⁷ Tamże, pkt. 2.

³⁸⁸ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 2078 (2015), *The Progress of the Assembly's monitoring procedure (October 2014 – August 2015)*, Assembly debate on 1 October 2015 (35th Sitting), Doc. 13868, pkt. 2.

³⁸⁹ Tamże, pkt. 11.5.

Europy i zobowiązań akcesyjnych Rosji, represyjnych ram prawnych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, nękania i prześladowania organizacji pozarządowych krytycznych wobec rządu, restrykcyjnego otoczenia prawnego dla mediów i dziennikarzy, które kwestionowały prawo do wolności słowa w Rosji, a także ingerencji i wywierania nacisków na sąsiednie kraje, w wyraźnej sprzeczności z jej zobowiązaniami akcesyjnymi³⁹⁰.

W 2016 r. w celu kontynuacji wsparcia Gruzji w krajowej implementacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także w celu dalszej pomocy krajowi w dostosowaniu jego instytucji i praktyk do standardów Rady Europy przyjęto Plan Działań na lata 2016 – 2019. Został on przygotowany w ścisłej konsultacji z władzami Gruzji i uwzględnił priorytety reform w kraju³⁹¹.

Plan Działań odzwierciedlił najnowsze ustalenia organów monitorujących RE, rezolucje i zalecenia dotyczące Gruzji, w tym Komitetu Ministrów, Zgromadzenia Parlamentarnego, Komisarza Praw Człowieka RE, Komisji Weneckiej, Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom (CPT) i Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Ponadto Plan uwzględnił wyzwania zidentyfikowane w corocznych raportach Sekretarza Generalnego na temat stanu demokracji, praw człowieka i praworządności w Europie. Priorytety Narodowej Strategii Gruzji na lata 2014 – 2020 i powiązane z nią plany działań również były brane pod uwagę³⁹².

W dokumencie uwzględniono również wyniki Planu Działań na lata 2013-2015, które objęły m.in. zwiększoną niezależność i profesjonalizm wymiaru sprawiedliwości; zwiększoną wiedzę prawników i obrońców praw człowieka na temat orzecznictwa ETPCz oraz stosowania europejskich standardów antydyskryminacyjnych; zwiększoną zdolność do radzenia sobie z rozwiązywaniem sporów wyborczych; lepsze świadczenia opieki zdrowotnej dla więźniów; zwiększoną świadomość praw człowieka w obszarze opieki psychiatrycznej; zwiększoną zdolność do zaspokajania potrzeb szkoleniowych gruzińskiego wymiaru sprawiedliwości; zwiększoną zdolność do badania przypadków

³⁹⁰ Tamże, 11.7.

³⁹¹ Zob. Council of Europe Action Plan for Georgia 2016 – 2019, 25 February 2016, Document approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 15-16 March 2016 (CM/Del/Dec(2016)1251)GR-DEM(2016)2.

³⁹² Tamże, s. 3.

złego traktowania; wzmocnione kontakty między przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i grupami zawodowymi w celu budowania zaufania³⁹³.

Dzięki kompleksowemu Planowi Działań Rada Europy i władze Gruzji wprowadziły konkretne środki mające na celu wzmocnienie powiązań między polityką, ramami prawnymi i praktyką oraz dalsze wzmocnienie partnerstwa między kluczowymi interesariuszami w celu zwiększenia zdolności Gruzji do gwarantowania i wzmacniania demokracji, praw człowieka i praworządności³⁹⁴.

Aby skoncentrować wysiłki na obszarach, w których RE miała wyraźnie identyfikowalną wartość dodaną, Organizacja i władze gruzińskie postanowiły ograniczyć liczbę sektorów współpracy do pięciu. Priorytety współpracy zostały ustalone z uwzględnieniem takich czynników, jak znaczenie działań dla programu reform rządu i zaleceń organów monitorujących RE, a także zobowiązań podjętych przy przystąpieniu do RE; ugruntowanej obecności i wartości dodanej RE w sektorze; zdolności zidentyfikowanych krajowych partnerów do koordynowania i wdrażania programów; dostępności wystarczających zasobów ludzkich w RE, aby skutecznie wdrażać, raportować i koordynować programy z partnerami międzynarodowymi na poziomie sektora. Ograniczenia zasobów były kolejnym czynnikiem ograniczającym zakres działania³⁹⁵.

Plan na lata 2016 – 2019 objął następujące sektory priorytetowe:

1) *Ochronę i promowanie praw człowieka i godności, zapewnienie praw socjalnych*: ujednolicenie ustawodawstwa krajowego i praktyki sądowej zgodnie z normami europejskimi, w szczególności ustawodawstwa dotyczącego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych; wzmocnienie zdolności do zwalczania dyskryminacji i ochrony praw języków należących do mniejszości; promowanie wolności mediów i niezależności organu regulującego ds. nadawania oraz nadawców publicznych; poprawienie ram prawnych dotyczących ochrony danych i zwiększenie zdolności interesariuszy do wdrażania ustawodawstwa; wzmocnienie zdolności władz do zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; wzmocnienie roli gruzińskich szkół w promowaniu demokracji, praw człowieka i praworządności, a także w zapobieganiu naruszeniom praw człowieka.

³⁹³ Tamże, s. 4.

³⁹⁴ Tamże.

³⁹⁵ Tamże.

2) *Zapewnienie sprawiedliwości*: wspieranie reform dążących do niezależności, przejrzystości, bezstronności i wydajności systemu wymiaru sprawiedliwości; wspieranie Gruzji w rozwijaniu systemu alternatywnego rozwiązywania sporów; dalsze zwiększanie zdolności do zapewniania szkoleń sądowych w celu lepszego zaspokojenia potrzeb obecnych i przyszłych sędziów, prokuratorów i prawników; ochrona grup wrażliwych; walka z złym traktowaniem i bezkarnością; dalsze zwiększanie rozliczalności i przejrzystości działań policji poprzez integrację praw człowieka w praktyce policyjnej, a także rozwijanie podejścia policji społecznej i zapobiegania przestępczości; dalsze rozwijanie zdolności do wdrażania podejścia resocjalizacyjnego w reformie więziennictwa, mającej na celu pomoc większej liczbie przestępców w ich reintegracji ze społeczeństwem.

3) *Wzmocnienie demokratycznego zarządzania*: poprawa integralności, przejrzystości i jakości procesu wyborczego oraz zwiększenie zdolności do monitorowania wyborów³⁹⁶; zwiększenie udziału kobiet w polityce; zwiększenia udziału mniejszości etnicznych i głosujących po raz pierwszy w wyborach; oraz zwiększenie zdolności mediów do zapewnienia profesjonalnego relacjonowania wyborów; pomoc we wzmacnianiu mechanizmów instytucjonalnych i prawnych mających na celu rozwój regionalny i gminny.

4) *Przeciwdziałanie zagrożeniom dla praworządności: korupcji, praniu pieniędzy, cyberprzestępczości, manipulacjom zawodami sportowymi*: pomoc w modernizacji sektora publicznego i wzmacnianie zdolności instytucji wymiaru sprawiedliwości w zakresie zwalczania korupcji, cyberprzestępczości i prania pieniędzy.

5) *Środki budowy zaufania*: budowanie zaufania poprzez rozwijanie dialogu między podmiotami niepaństwowymi, społeczeństwem obywatelskim i profesjonalistami oraz upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie poszanowania standardów praw człowieka na obszarach dotkniętych konfliktem³⁹⁶.

W 2022 r. Zgromadzenie Parlamentarne przyjęło kolejny raport o postępach w ramach procedury monitorowania, oceniający postępy w wypełnianiu zobowiązań akcesyjnych i obowiązków członkowskich wobec Rady Europy przez kraje objęte pełną procedurą monitorowania. Raport obejmuje okres od stycznia do grudnia 2022 r. i

³⁹⁶ Tamże, s. 4-5.

obejmuje jedenaście krajów, w tym Gruzję, które obecnie przechodzą procedurę monitorowania³⁹⁷.

Ogólnie rzecz biorąc, Zgromadzenie Parlamentarne „przyjęło z zadowoleniem ciągły i znaczny postęp poczyniony przez Gruzję w zakresie honorowania zobowiązań członkowskich i zobowiązań akcesyjnych”. Jednak raport Zgromadzenia jednocześnie wyraził obawy dotyczące pewnych niedociągnięć, które należało jeszcze rozwiązać i które wymagały dalszych wysiłków i zaangażowania ze strony Gruzji, aby przejść do dialogu po monitorowaniu pod warunkiem że „nie będzie żadnego cofnięcia się lub regresu w dotychczasowym postępie”³⁹⁸.

18 stycznia 2024 r. Zastępca Sekretarza Generalnego RE Bjørn Berge i Pierwszy Zastępca Ministra Spraw Zagranicznych Gruzji Lasha Darsalia wspólnie zainaugurowali w Tbilisi Plan Działań RE dla Gruzji na lata 2024 – 2027³⁹⁹. Opierając się na pracy z poprzednich lat, nowy Plan Działań ma na celu wsparcie wysiłków kraju w celu wypełnienia jego zobowiązań jako państwa członkowskiego RE.

Plan Działań oparto na najnowszych ocenach RE, raportach monitoringowych i zaleceniach a także na Deklaracji z Reykjavíku, uzgodnionej przez europejskich liderów na Szczycie Szefów państw i rządów w maju 2024 r.

Plan Działania został opracowany w ścisłej współpracy z władzami Gruzji. Jego celem jest zajęcie się priorytetami reform i pomoc we wprowadzeniu zmian legislacyjnych, które przybliżą Gruzję do standardów RE i wymogów integracyjnych Unii Europejskiej.

Gospodarz wydarzenia, Pierwszy Zastępca Ministra Spraw Zagranicznych Gruzji, Lasha Darsalia, zauważył: „Chciałbym szczerze podziękować Radzie Europy za owocną współpracę i wsparcie. Ich wkład jest nieoceniony w procesie wdrażania reform demokratycznych w Gruzji. W związku z tym ważne jest podkreślenie znaczenia naszej współpracy dzisiaj, na tym ważnym etapie integracji Gruzji z Unią Europejską”⁴⁰⁰.

³⁹⁷ Zob. Parliamentary Assembly Report, *The honouring of obligations and commitments by Georgia*, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Co – Rapporteur: Mr Titus CORLATEAN, Romania, SOC; Co – Rapporteur: Mr Claude KERN, France, ALDE, Doc. 15497.

³⁹⁸ Tamże.

³⁹⁹ Zob. *Council of Europe Action Plan for Georgia 2024 – 2027*, Document approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 18 October 2023 (CM/Del(2023)1478/2.6), 3 October 2023, CM(2023)168.

⁴⁰⁰ Zob. *Council of Europe and Georgian authorities launch new Action Plan for 2024-2027*, www.coe.int, data dostępu: 21.10.2024.

„Podsumowując, wyrażamy gotowość do kontynuowania współpracy z Radą Europy i wszystkimi partnerami, w tym społeczeństwem obywatelskim, w celu wdrożenia Planu Działania i dalszego wzmocnienia ochrony praw człowieka, demokracji i praworządności w Gruzji”⁴⁰¹ – powiedział Pierwszy Wiceminister.

W ramach Planu Działań Rada Europy i władze gruzińskie zgodziły się wspólne, poprzez programy współpracy, realizować reformy mające na celu poprawę wdrażania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na szczeblu krajowym, dostosowanie krajowych przepisów i praktyk antydyskryminacyjnych do standardów europejskich, promowanie równości płci, zwiększenie niezależności i odpowiedzialności systemu sądowego, ulepszenie ustawodawstwa wyborczego i praktyki wyborczej, promowanie reform więziennictwa, nadzoru kuratorskiego i systemu zapobiegania przestępczości, zwiększenie zgodności krajowych praktyk z normami europejskimi w dziedzinie mediów i Internetu, poprawę jakości lokalnej demokracji, wzmocnienie ochrony praw gospodarczych i socjalnych, promowanie rozwoju polityk młodzieżowych, ułatwianie młodym prawnikom przejścia do pracy oraz zachęcanie społeczeństwa obywatelskiego do udziału w podejmowaniu decyzji na wszystkich szczeblach⁴⁰².

Zastępca Sekretarza Generalnego odbył także szereg spotkań dwustronnych w Tbilisi, m.in. z przewodniczącym Parlamentu Gruzji, Szalwą Papuaszwilim, ministrem sprawiedliwości Ratim Bregadze i pierwszym wiceministrem spraw zagranicznych, Laszą Darsalią⁴⁰³.

Na wszystkich spotkaniach omawiano trwające działania Gruzji zmierzające do spełnienia kryteriów rozpoczęcia negocjacji w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej, zauważając, że zalecenia RE, takie jak zalecenia Komisji Weneckiej dotyczące zwalczania przemocy wobec kobiet oraz pomyślne wdrożenie wykonywania wyroków Trybunału w Strasburgu, mają kluczowe znaczenie dla pomocy Gruzji w przygotowaniu się do przyszłego członkostwa w UE⁴⁰⁴.

Poruszono również pogarszającą się sytuację praw człowieka w okupowanych przez Rosję regionach Gruzji i znaczenie dwuletniego sprawozdania RE, a także szersze

⁴⁰¹ Tamże.

⁴⁰² Tamże.

⁴⁰³ Tamże.

⁴⁰⁴ Tamże.

kwestie europejskie, w tym wsparcie RE dla Ukrainy i ważną rolę Rejestru Szkód Wyrządzonych przez rosyjską agresję na Ukrainie, a także potrzebę międzynarodowego mechanizmu rekompensat dla ofiar⁴⁰⁵.

3.3. Przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji w trakcie procedury monitoringowej

3.3.1. Demokracja i pluralizm polityczny

W pierwszym roku członkostwa w Radzie Europy Gruzja przeszła zarówno wybory parlamentarne, jak i prezydenckie. Pierwsze odbyły się 31 października 1999 r., natomiast drugie 9 kwietnia 2000 r. Były one obserwowane przez komisje *ad hoc* Biura Zgromadzenia Parlamentarnego⁴⁰⁶.

Komisja obserwująca wybory parlamentarne stwierdziła, że „głosowanie stanowiło znaczącą i pożądaną poprawę w porównaniu z poprzednimi wyborami”, ale zauważyła również, że prawo wyborcze było „dalekie od doskonałości”, pozostawiając „dużo miejsca na interpretację przez Centralną Komisję Wyborczą” dlatego wezwała nowy parlament do naprawienia tej sytuacji⁴⁰⁷.

Komisja spodziewała się również, że skargi dotyczące prowadzenia kampanii przedwyborczej, składu komisji wyborczych i przydziału czasu i przestrzeni w mediach „zostaną zbadane na czas przed wyborami prezydenckimi. Na koniec, aby „zapewnić, że kolejne wybory [będą] dalszą poprawą”. W związku z tym Komisja wezwała władze gruzińskie aby: podjęły działania mające na celu uniknięcie wszelkich szykan ze strony policji w trakcie kampanii wyborczej; zbadały wszystkie zgłoszone przypadki obecności policji (w szczególności funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w ubraniach po cywilnemu) w lokalach wyborczych i rygorystycznie egzekwowały zakaz takiej obecności podczas przyszłych wyborów; zapewniły szkolenia dla członków komisji wyborczych⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ Tamże.

⁴⁰⁶ Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments by Georgia, 13 September 2001, Doc. 9191, pkt. 11.

⁴⁰⁷ Tamże, pkt. 12.

⁴⁰⁸ Tamże.

Zarzuty poważnych naruszeń prawa wyborczego podczas wyborów parlamentarnych w 1999 r. były przedmiotem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka złożonej przez Gruzijną Partię Pracy, którą przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego opisali jako „prawdziwą opozycję” rządzącej większości i która w ostatnich wyborach lokalnych zdobyła większość – nieznacznie nie osiągając 7% niezbędnych do reprezentacji w parlamencie⁴⁰⁹.

Podczas drugiej wizyty w Gruzji na prośbę przedstawicieli Gruzijńskiej Partii Pracy sprawozdawcy Zgromadzenia Parlamentarnego spotkali się z przewodniczącym tej partii i członkami Komitetu Polityczno-Wykonawczego. Otrzymali wówczas informację, że niepowodzenie partii w zdobyciu miejsc w parlamencie było wynikiem naruszenia prawa wyborczego, które zgłosili do ETPCz. W ramach przykładu powołali się na rzekomo nielegalne unieważnienie wyników w okręgu wyborczym Martvli, w którym ich kandydat wygrał wybory jednomandatowe⁴¹⁰.

Niestety w opinii specjalnej komisji Zgromadzenia Parlamentarnego wskazano, że również wybory prezydenckie z kwietnia 2000 r. nie wykazały żadnej poprawy⁴¹¹.

Poprawki do ustawodawstwa wyborczego zostały przyjęte zaledwie trzy tygodnie przed wyborami prezydenckimi, co wywołało zamieszanie w zakresie interpretacji i wdrażania ustawodawstwa. Komisja *ad hoc* zauważyła również, że w niektórych przypadkach poprawki „oddawały jedynie posłuszeństwo ustne poprzednim zaleceniom międzynarodowych obserwatorów, zachowując zasadniczo stare, wadliwe ramy”⁴¹².

Komisja *ad hoc* sformułowała szereg konkretnych zaleceń mających na celu ulepszenie ustawodawstwa wyborczego, zwłaszcza w odniesieniu do składu komisji wyborczych i konieczności wprowadzenia jasnego przepisu dotyczącego finansowania kampanii, zwiększenia przejrzystości (np. poprzez zobowiązanie komisji wyborczych do publikowania swoich protokołów) oraz umożliwienia kierowania skarg bezpośrednio do sądów, a nie tylko za pośrednictwem komisji obwodowych. Ponadto wskazywano na

⁴⁰⁹ Tamże, pkt. 13.

⁴¹⁰ Tamże, pkt. 14.

⁴¹¹ Zob. Report Bureau of the Assembly, Ad hoc Committee to observe the presidential elections in Georgia (9 April 2000), 16 May 2000, Doc. 8742.

⁴¹² Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments by Georgia, 13 September 2001, Doc. 9191, pkt. 16.

to, żeby ustawodawstwo było jednolicie interpretowane i stosowane, dlatego niezbędne było szkolenie urzędników wyborczych⁴¹³.

Specjalna Komisja ds. wyborów prezydenckich nalegała ponadto, aby przepisy dotyczące kampanii i równego relacjonowania w mediach były bezwarunkowo przestrzegane i rygorystycznie wdrażane, a w przyszłych wyborach wszyscy kandydaci mieli zapewniony równy i bezstronny dostęp do mediów⁴¹⁴.

Ale co bardziej niepokojące, poważne naruszenia miały miejsce w dniu wyborów. Komisja *ad hoc* zgłosiła powtarzające się incydenty fałszowania głosów w urnach, dużą obecność policji i inne formy nacisku w lokalach wyborczych, a także brak członków opozycji w różnych komisjach wyborczych lub ich brak wpływu na decyzje komisji wyborczych, w wyniku czego krajowi obserwatorzy uznali ironicznie, że proces wyborczy doprowadził do „wyboru prezydenta Gamgebelisa”⁴¹⁵. Tak więc Komisja *ad hoc* stwierdziła, że chociaż wynik wyborów nie można było zakwestionować, oficjalne dane dotyczące frekwencji trudno było zaakceptować⁴¹⁶.

Zdaniem komisji *ad hoc*, brak czasu mógł być powodem, dla którego tylko około jedna trzecia zaleceń międzynarodowych obserwatorów została wdrożona w wyborach prezydenckich. Mogło być również niemożliwe, aby władze centralne mogły sprawdzić lokalnych urzędników odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów⁴¹⁷.

Niezależnie od przyczyny, podczas pierwszej wizyty sprawozdawców Zgromadzenia Parlamentarnego w 2000 r. doradzono parlamentowi, aby natychmiast rozpoczął dyskusję na temat zmian w prawie wyborczym, w konsultacji z organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi w tej dziedzinie, w celu zajęcia się niedociągnięciami. Sprawozdawcy otrzymali zapewnienie od przewodniczącego parlamentu gruzińskiego, który podzielił ich obawy dotyczące przeprowadzenia ostatnich wyborów, że parlament gruziński skupi się na prawie wyborczym natychmiast po utworzeniu nowego rządu⁴¹⁸.

⁴¹³ Tamże, pkt. 17.

⁴¹⁴ Tamże, pkt. 19.

⁴¹⁵ *Gamgebeli* to gruzińska nazwa gubernatorów, którzy nie są wybieranymi urzędnikami, lecz mianowanymi przez prezydenta republiki.

⁴¹⁶ Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments by Georgia, 13 September 2001, Doc. 9191, pkt. 19.

⁴¹⁷ Tamże, pkt. 20.

⁴¹⁸ Tamże, pkt. 21.

Podczas drugiej wizyty w Gruzji sprawozdawcy Zgromadzenia Parlamentarnego dowiedzieli się, że powołano specjalną komisję międzyfrakcyjną w celu omówienia nowego prawa dotyczącego wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Komisja składała się z dziewięciu przedstawicieli rządzącej większości i dziewięciu przedstawicieli opozycji. Przewodniczący parlamentu gruzińskiego wyraził przekonanie, że Komisja osiągnie konsensus nawet w najbardziej delikatnych kwestiach, takich jak skład komisji wyborczych, i że projekt zostanie sfinalizowany do końca listopada 2000 r.⁴¹⁹

Kodeks wyborczy został przyjęty w sierpniu 2001 r., ponieważ nie został on przesłany do Rady Europy w celu uzyskania opinii, sprawozdawcy Zgromadzenia nie byli w stanie ocenić, czy nowe prawo wyborcze uwzględniało wszystkie sugestie międzynarodowych obserwatorów zgłoszone podczas ostatnich wyborów parlamentarnych i prezydenckich⁴²⁰. Ponadto wskazywano, że Gruzja powinna była rok po przystąpieniu do RE, tj. przed 1 maja 2000 r. ratyfikować Protokół dodatkowy do EKPCz, który w swoim art. 3 gwarantuje prawo do wolnych wyborów⁴²¹.

Podczas misji Sekretariatu Generalnego, która miała miejsce w dniach 3-5 grudnia 2001 r. zaobserwowano, iż zgodnie z informacjami przekazanymi przez Parlament, wprowadzenie mechanizmów kontroli parlamentarnej nad władzą wykonawczą, w których wiceprzewodniczący komisji parlamentarnych lub specjalnych podkomisji zostali powierzeni nadzorowi nad egzekwowaniem prawa, nie były skuteczne, jak początkowo oczekiwano. Członkowie Sekretariatu wskazywali na powiązanie tej kwestii z proponowanymi zmianami konstytucyjnymi⁴²².

Faktem było, że funkcjonujący wówczas parlament nie był w pełni reprezentatywny dla pluralizmu poglądów politycznych w Gruzji (znaczna część opozycji politycznej nie była reprezentowana w parlamencie z powodu progu 7%), a dialog/debata parlamentarna nie funkcjonowały. Od czasu rozłamu w partii rządzącej (Unia Obywateli) nie było stabilnej większości parlamentarnej, a każde głosowanie

⁴¹⁹ Tamże, pkt. 22.

⁴²⁰ Tamże, pkt. 23.

⁴²¹ Tamże, pkt. 24.

⁴²² CoE. Report of the Secretariat's information and assistance mission to Georgia (3-5 Dec 2001), www.reliefweb.int, data dostępu: 25.10.2024, pkt. 21.

(przyjęcie ustawodawstwa lub nominacja) było wynikiem wewnętrznych negocjacji opartych bardziej na okolicznościach niż na wynikach opcji politycznych⁴²³.

Sytuacja ta ukazała impas w kwestii wejścia w życie nowego Kodeksu wyborczego. Jedno z najbardziej zaawansowanych postanowień tego Kodeksu – który został przygotowany przy silnym wsparciu amerykańskich organizacji pozarządowych i był wzorowany na meksykańskim Kodeksie wyborczym – dotyczyło nominacji członków Centralnej Komisji Wyborczej. Członkowie ci musieli być wybierani przez Parlament z listy kandydatów (14 kandydatów na 7 stanowisk) zaproponowanych wyłącznie przez krajowe organizacje pozarządowe mające doświadczenie w obserwacji wyborów. Do tej pory Parlament nie wybrał żadnego członka Centralnej Komisji Wyborczej z powodu braku wymaganej większości. Wymaganie większości dwóch trzecich głosów w przypadku nominacji członków Centralnej Komisji Wyborczej zostało wprowadzone w celu ochrony przed dominacją jakiegokolwiek pojedynczej partii nad nominacjami. Do tej pory, przy rozdrobnieniu sił politycznych, zebranie wymaganej większości było praktycznie niemożliwe, a żadna nominacja nie mogła mieć miejsca z powodu blokady Kodeksu wyborczego⁴²⁴.

Po dyskusjach z różnymi rozmówcami, Sekretariat Misyjny został poinformowany, że przygotowywane są pewne poprawki do obecnego kodeksu wyborczego, aby ułatwić jego wejście w życie. Jednakże Sekretariat nie mógł uzyskać jasnego obrazu znaczenia tych planowanych poprawek (o charakterze technicznym lub politycznym) i czy zmienią one obecną równowagę Kodeksu. Władze gruzińskie zostały poproszone o przystąpienie do wniosku Zgromadzenia Parlamentarnego o przedłożenie niedawno przyjętego Kodeksu wyborczego wraz z planowanymi poprawkami do ekspertyzy Komisji Weneckiej⁴²⁵.

Oprócz kwestii Kodeksu wyborczego, stawką była cała organizacja instytucji demokratycznych. Sekretariat RE określił w 2001 r. Gruzję jako „demokrację w trakcie powstawania”. Nie kwestionując w żaden sposób prawowitości istniejących w Gruzji uprawnień wykonawczych i ustawodawczych. Misja Sekretariatu nie mogła powstrzymać się od uznania, że budowanie demokracji w Gruzji jest dalekie od osiągnięcia. Nawet jeśli ostatecznie zostało to rozwiązane pokojowo i z poszanowaniem

⁴²³ Tamże, pkt. 22.

⁴²⁴ Tamże, pkt. 23.

⁴²⁵ Tamże, pkt. 24.

zasad konstytucyjnych, ostatni kryzys polityczny wyraźnie pokazał potrzebę udoskonalenia mechanizmów dialogu i interakcji między władzą wykonawczą i ustawodawczą. Długo oczekiwana reforma konstytucyjna w kierunku bardziej zrównoważonego systemu władzy wraz z utworzeniem stanowiska premiera, któremu towarzyszy zbiorowa odpowiedzialność rządu i prawo do rozwiązania parlamentu, stały się wówczas pilną koniecznością. Wprowadzenie właściwych demokratycznych mechanizmów dialogu między różnymi gałęziami władzy i konstytucyjnych rozwiązań konfliktów między nimi było jedyną gwarancją konsolidacji procesów demokratycznych, instytucji pokojowej transformacji. Projekt ustawy konstytucyjnej o zmianach w konstytucji, złożony do parlamentu przez prezydenta Szewardnadzego wiosną 2001 r. napotkał pewne trudności, zwłaszcza w odniesieniu do modelu gabinetu, który miał zostać wprowadzony. Ponieważ nie było wyraźnej większości w parlamencie, konieczne były dalsze konsultacje i negocjacje, aby uzyskać większość dwóch trzecich głosów konieczną do przyjęcia zmian w konstytucji. W tym kontekście wskazywano, że pomoc Komisji Weneckiej mogłaby mieć pierwszorzędne znaczenie⁴²⁶.

W kontekście wzmacniania instytucji demokratycznych Sekretariat RE wskazał w swym sprawozdaniu na demokratycznie wybrany samorząd lokalny jako na „kamień węgielny”. Wybory lokalne pierwotnie zaplanowane na jesień 2001 r., ostatecznie zostały przełożone z różnych powodów, w tym finansowych. Nie ustalono nowej daty, chociaż kilku rozmówców wspominało o roku 2002 jako terminie przeprowadzenia nowych wyborów lokalnych. Jednak wezwanie do wyborów wymagałoby najpierw wprowadzenia nowego Kodeksu Wyborczego (i nowej Centralnej Komisji Wyborczej). Wskazywano, iż obserwatorzy międzynarodowi (w tym Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy) powinni zostać zaproszeni do obserwowania tych wyborów⁴²⁷.

Jednak jak się okazało wybory lokalne nie wystarczą, aby wzmocnić oddolną demokrację, którą podtrzymywała Rada Europy. 2 sierpnia 2001 r. parlament przyjął – w nieobecności reprezentacji opozycji – poprawki do ustawy o samorządzie terytorialnym. Spośród wprowadzonych zmian warto wymienić następujące:

- rady lokalne miały być wybierane większością głosów; w miejscowościach, w których liczba mieszkańców była mniejsza niż 5000, burmistrzowie mieli być wybierani przez

⁴²⁶ Tamże, pkt. 25.

⁴²⁷ Tamże, pkt. 27.

radę lokalną spośród jej członków, natomiast w miejscowościach, w których liczba mieszkańców przekraczała 5000, burmistrzowie mieli być wybierani bezpośrednio przez ludność;

- w „dużych miastach”, tj. Kutaisi i Rustawi, członkowie rad miejskich mieli być wybierani większością głosów;

- na szczeblu powiatu (Raion) jeden członek każdej rady lokalnej miał zostać członkiem rady powiatu, a przewodniczący wyznaczyć naczelnika powiatu (Gamgebeli) spośród członków rady powiatu;

- w Tbilisi system wyborów do organów samorządu lokalnego pozostał niezmienny – prezydent w dalszym ciągu miał mianować mera zgodnie z poprzednią procedurą⁴²⁸.

Ówczesne władze lokalne miały ograniczone obowiązki i praktycznie żadnych zasobów finansowych, które były skoncentrowane na szczeblu dystryktu, a gubernatorzy byli mianowani przez prezydenta. W rzeczywistości w systemie tym najważniejsze były wybory „Gambeli” (szefa administracji dystryktu), gdzie leżała prawdziwa władza. Stąd RE oczekiwała, że wybory lokalne będą szły „ręka w rękę” z radykalną reformą zdecentralizowanej władzy, w której „pion prezydencki” stopniowo ustąpiłby miejsca prawdziwemu samorządowi lokalnemu zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (EKSL). Na żądanie władz gruzińskich miała zostać zapewniona ekspertyza legislacyjna RE w celu pomocy w reformie samorządu lokalnego⁴²⁹.

Komitet Monitorujący wyraził w 2004 r. swoje oczekiwanie, że władze Gruzji będą aktywnie prowadzić prawdziwy i konstruktywny dialog z RE i jej Zgromadzeniem Parlamentarnym oraz przyspieszą reformy zgodnie z obowiązkami i zobowiązaniami podjętymi przez Gruzję w momencie przystąpienia do Organizacji⁴³⁰.

W zakresie poszanowania demokracji pluralistycznej Zgromadzenie Parlamentarne podzieliło wnioski międzynarodowej misji obserwacyjnej, zgodnie z którym wybory prezydenckie i częściowe wybory parlamentarne z dnia 4 stycznia 2004 r. stanowiły znaczący postęp w porównaniu z poprzednimi wyborami i przybliżały kraj

⁴²⁸ Tamże, pkt. 28.

⁴²⁹ Tamże, pkt. 29.

⁴³⁰ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1363 (2004), *Functioning of democratic institutions in Georgia*, Assembly debate on 28 January 2004 (5th Sitting), Doc. 10048, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), rapporteurs: Mr Eörsi and Mr Kirilov). Text adopted by the Assembly on 28 January 2004 (5th Sitting), pkt. 4.

do wypełniania zobowiązań oraz standardów międzynarodowych w zakresie wyborów demokratycznych⁴³¹.

Zgromadzenie Parlamentarne pochwaliło także organizację wyborów, która musiała być przeprowadzona w bardzo krótkim czasie i wymagała znaczącego wysiłku zarówno ze strony władz, jak i społeczności międzynarodowej⁴³². Uznało tym samym, że władze gruzińskie, a w szczególności Centralna Komisja Wyborcza, wykazały się silną wolą polityczną, aby właściwie zorganizować wybory i usprawnić proces wyborczy⁴³³.

Wybory nie odbyły się bez nieprawidłowości, Zgromadzenie Parlamentarne wskazało, że doszło do oszustw, jednak na skalę znacznie mniejszą niż w czasie poprzednich wyborów 2 listopada 2003 r. oraz że w dalszym ciągu występowały poważne problemy, zwłaszcza związane z aktualizacją list wyborców, składem komisji wyborczych, procedurami głosowania i brakiem poszanowania tajności głosowania⁴³⁴.

Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło ponadto, że planowane na 28 marca 2004 r. wybory parlamentarne mogły „być prawdziwym testem zdolności władz gruzińskich do organizowania prawdziwie demokratycznych, wolnych, uczciwych, przejrzystych i konkurencyjnych wyborów oraz lepszym wskaźnikiem zaangażowania Gruzji w przestrzeganie pluralistycznej demokracji”⁴³⁵. Ostrzegło tym samym władze i wezwało je do niezwłocznego naprawienia niedociągnięć zauważonych podczas wyborów prezydenckich⁴³⁶, a także do niezwłocznego przyjęcia środków i ich pełnego wdrożenia podczas nadchodzących wyborów parlamentarnych, w szczególności nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz wszelkich innych przepisów i regulacji wyborczych, we współpracy z ekspertami RE, a zwłaszcza Komisją Wenecką, w celu zmiany składu Centralnej Komisji Wyborczej i komisji wyborczych niższych szczebli, aby promować zasadę zrównoważonej, sprawiedliwej i równej reprezentacji wszystkich sił politycznych oraz uproszczenia procedury głosowania i w pełni zagwarantowania zasady tajności głosowania⁴³⁷.

⁴³¹ Pkt. 5.1.

⁴³² Tamże, pkt. 5.2.

⁴³³ Tamże, pkt. 5.3.

⁴³⁴ Tamże, pkt. 5.4.

⁴³⁵ Tamże, pkt. 6.

⁴³⁶ Tamże.

⁴³⁷ Tamże, pkt. 7.1.

Zgromadzenie Parlamentarne zaleciło również dokonanie przeglądu list wyborców i jak najszybsze utworzenie jednolitego, scentralizowanego i skomputeryzowanego rejestru wyborców oraz położenie kresu praktyce rejestrowania nazwisk wyborców na listach uzupełniających w dniu wyborów, co wiązać się mogło ze znacznym ryzykiem oszustwa⁴³⁸.

Zgromadzenie Parlamentarne wyraziło także zaniepokojenie reorganizacją gruzińskiego życia politycznego i ryzykiem zniknięcia wszelkiej opozycji parlamentarnej po nadchodzących wyborach, a w konsekwencji jakiegokolwiek prawdziwej instytucjonalnej przeciwwagi. Wskazało, że gdyby wybory zakończyły się wyłączną reprezentacją w parlamencie rządzącej koalicji, stanowiłoby to zagrożenie dla przyszłości pluralizmu demokratycznego w Gruzji. Dlatego zaleciło gruzińskim władzom zmianę konstytucji i odpowiednich przepisów, tak aby obniżyć próg wyborczy w systemie reprezentacji proporcjonalnej z 7% do co najmniej 5%⁴³⁹.

W rezolucji 1415 (2005) Zgromadzenie Parlamentarne wskazało, że rok po objęciu władzy nowe władze Gruzji nadal wykazywały się „nieustępliwą determinacją w przeprowadzaniu dalekosiężnych reform politycznych, prawnych, społecznych i gospodarczych”⁴⁴⁰, nadal ciesząc się szerokim poparciem opinii publicznej i społeczności międzynarodowej.

Komitet Monitorujący wskazał, że dotychczasowe osiągnięcia władz, w szczególności pokojowa reintegracja Adżarii, były pozytywnymi wydarzeniami, ale władze powinny były utrzymać, a nawet przyspieszyć tempo reform zgodnie ze standardami i zasadami Rady Europy. Zgromadzenie Parlamentarne z zadowoleniem przyjęło postępy, jakie władze Gruzji poczyniły w walce z korupcją, reformie sił policyjnych i ochronie wolności religijnej, a także dotyczące wyboru nowego rzecznika praw obywatelskich⁴⁴¹.

Podkreślono ponadto, że pełne przestrzeganie zobowiązań członkowskich pomoże Gruzji wzmocnić stabilność polityczną i bezpieczeństwo demokratyczne⁴⁴² a

⁴³⁸ Tamże, pkt. 7.2.

⁴³⁹ Tamże, pkt. 8.

⁴⁴⁰ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1415 (2005), *Honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 24 January 2005 (1st Sitting), Doc. 10383, pkt. 1.

⁴⁴¹ Tamże.

⁴⁴² Tamże, pkt. 4.

rolą władz jest stworzenie warunków, w których powstałby i zaczął funkcjonować silny i skuteczny system demokratycznych kontroli i równowagi⁴⁴³.

5 stycznia 2008 r. w Gruzji odbyły się piąte wybory prezydenckie od czasu uzyskania niepodległości w 1991 r. Zgromadzenie Parlamentarne w swej rezolucji 1603 (2008) uznało, że pomimo nieoczekiwanych okoliczności, które doprowadziły do tych przedterminowych wyborów, często znaczących niedociągnięć i naruszeń wyborczych, a także wysokiego stopnia polaryzacji politycznej, były to po raz pierwszy prawdziwie konkurencyjne wybory, umożliwiające obywatelom Gruzji wyrażenie ich politycznych wyborów⁴⁴⁴.

Komitet Monitoringowy wyraził ubolewanie z powodu wydarzeń poprzedzających wybory przedterminowe, a w szczególności gwałtownego rozproszenia pokojowych demonstracji 7 listopada 2007 r., późniejszego tymczasowego uciszenia dwóch kontrolowanych przez opozycję stacji telewizyjnych i wreszcie decyzji o ogłoszeniu stanu wyjątkowego. Działania te zdaniem Komitetu nadszarpnęły reputację rządu gruzińskiego zarówno w oczach jego własnej ludności, jak i za granicą. Jednak decyzja o zakończeniu kryzysu poprzez przeprowadzenie przedterminowych wyborów prezydenckich w styczniu 2008 r., wraz z plebiscytem wzywającym ludzi do wybrania daty następnych wyborów parlamentarnych, powstrzymała eskalację napięć⁴⁴⁵.

Zgromadzenie Parlamentarne w przywołanej rezolucji wystosowało pilny apel do wszystkich sił politycznych w Gruzji o uszanowanie oficjalnie ogłoszonych wyników wyborów prezydenckich – które zostały uznane przez międzynarodową misję obserwacji wyborów za zgodne z większością międzynarodowych standardów demokratycznych wyborów. Wszelkie zarzuty oszustwa lub sfałszowania wyborów zdaniem Zgromadzenia powinny być ścigane za pomocą prawnych dróg określonych w Konstytucji Gruzji i powiązanych przepisach. Zgromadzenie wezwało władze Gruzji do należytego i bezstronnego zbadania każdej skargi dotyczącej procesu wyborczego oraz do postawienia przed sądem tych, którzy mogli naruszyć prawo. Wyraziło szczególne

⁴⁴³ Tamże, pkt. 8.

⁴⁴⁴ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1603 (2008), *Honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 24 January 2008 (8th Sitting), Doc. 11502, pkt. 1.

⁴⁴⁵ Tamże, pkt. 2.

zaniepokojenie licznymi zarzutami naruszeń podczas liczenia głosów i tabulacji wyników, które „skaziły” cały proces wyborczy⁴⁴⁶.

Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło ponadto, że będzie uważnie monitorować rozwój sytuacji politycznej w Gruzji i oczekiwanie, że władze wykażą się zdecydowanym zaangażowaniem na rzecz demokracji, praworządności i praw człowieka. Wskazało, że nowo wybrany prezydent musi zrobić wszystko, co w jego mocy, aby wzmocnić wolności demokratyczne i konstruktywnie zaangażować się w dialog z tymi częściami populacji, które na niego nie głosowały. Zaznaczono, że stabilność wewnętrzna i dobrobyt gospodarczy zostaną najlepiej zagwarantowane poprzez politykę inkluzywną, poprawę funkcjonowania instytucji i niezachwiany szacunek do praworządności i podstawowych wolności. W tym celu Zgromadzenie wezwało władze do stworzenia odpowiednich warunków, w których silny i skuteczny system kontroli i równowagi będzie mógł w końcu wyłonić się i funkcjonować. Podkreślono, iż rząd Gruzji powinien również natychmiast zająć się niedawnymi niedociągnięciami wyborów prezydenckich, aby zapewnić, że nadchodzące wybory parlamentarne, wiosną 2008 r. będą demokratyczne, wolne, przejrzyste i konkurencyjne⁴⁴⁷.

W przytoczonej rezolucji Zgromadzenie Parlamentarne wskazało ponadto, że w każdym demokratycznym społeczeństwie opozycja dzieli odpowiedzialność za stabilność kraju i narodowy konsensus oraz za trwające reformy. Z zadowoleniem przyjęło zatem pojawienie się w kraju „energicznej i zjednoczonej opozycji” na krótko przed ostatnimi wyborami, co miało w jego ocenie stanowić pozytywny rozwój dojrzewania Gruzji do prawdziwie pluralistycznej demokracji. Podkreśliło jednak, że w celu uzyskania długoterminowego poparcia na poziomie oddolnym, w szczególności w obliczu nadchodzących wyborów parlamentarnych, opozycja powinna zacząć oferować oparte na problemach i wiarygodne alternatywy dla obaw ludności oraz angażować się w konstruktywny dialog z partią rządzącą we wszystkich głównych kwestiach⁴⁴⁸.

Zdaniem Zgromadzenia Parlamentarnego trwałej demokracji nie dało się zbudować bez podstawowego bezpieczeństwa. Pełna normalizacja sytuacji w Gruzji pozostawała niemożliwa bez osiągnięcia pokojowego i demokratycznego rozwiązania

⁴⁴⁶ Tamże, pkt. 3.

⁴⁴⁷ Tamże, pkt. 4.

⁴⁴⁸ Tamże, pkt. 5.

konfliktów w oderwanych regionach Abchazji i Osetii Południowej. Zgromadzenie ponownie wyraziło bezwarunkowe poparcie dla integralności terytorialnej i nienaruszalności międzynarodowo uznanych granic Gruzji i wezwało sąsiadów, zwłaszcza Federację Rosyjską, do zrobienia tego samego. Wyraziło tym samym uznanie dla ciągłych wysiłków rządu gruzińskiego na rzecz pokojowego rozwiązania tych konfliktów, zwłaszcza ostatnich kroków mających na celu pozyskanie ludności secesjonistycznej w regionie Cchniwali⁴⁴⁹.

Zgromadzenie Parlamentarne w swej rezolucji 1801 (2011) na temat wypełniania zobowiązań przez Gruzję wskazało, że wybory lokalne przeprowadzone 30 maja 2010 r. były ważnym krokiem w kierunku stworzenia bardziej zróżnicowanego i konstruktywnego środowiska politycznego w kraju. Ponadto nadchodzące wybory prezydenckie i parlamentarne miały zdaniem Zgromadzenia stanowić „papierek lakmusowy konsolidacji dojrzałego, bardziej inkluzywnego i solidnego systemu demokratycznego w Gruzji”⁴⁵⁰.

W odniesieniu do procesu wyborczego Zgromadzenie Parlamentarne z zadowoleniem przyjęło ponowne powołanie Grupy Roboczej ds. Wyborów, której celem stało się osiągnięcie szerokiego konsensusu w sprawie reform wyborczych niezbędnych w nadchodzących wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Wezwało tym samym wszystkie partie polityczne, które tego jeszcze nie uczyniły, do przyłączenia się do tej grupy roboczej i uczestniczenia w jej pracach w dobrej wierze⁴⁵¹.

Zdaniem Zgromadzenia Grupa Robocza ds. Wyborów powinna była skupiać się nie tylko na administrowaniu wyborami, ale także uzgodnić system wyborczy, który będzie mógł cieszyć się pełnym zaufaniem wszystkich zainteresowanych stron zaangażowanych w wybory⁴⁵².

Ponadto Zgromadzenie zaleciło przyjęcie całkowicie nowego kodeksu wyborczego, który uwzględniałby niedociągnięcia stwierdzone m.in. przez Komisję

⁴⁴⁹ Tamże, pkt. 6.

⁴⁵⁰ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1801 (2011), *The honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 13 April 2011 (14th Sitting), Doc. 12554, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Islami and Mr M.A. Jensen). Text adopted by the Assembly on 13 April 2011 (14th Sitting), pkt. 3.

⁴⁵¹ Tamże, pkt. 3.1.

⁴⁵² Tamże, pkt. 3.2.

Wenecką i Zgromadzenie, w szczególności w odniesieniu do równości głosów, wytyczenia okręgów wyborczych i zniesienia zakazu kandydowania indywidualnego⁴⁵³.

Wezwało także wszystkie strony do zapewnienia, że system wyborczy zostanie uzgodniony, a nowy kodeks wyborczy przyjęty na długo przed ogłoszeniem nadchodzących wyborów parlamentarnych⁴⁵⁴.

Zgromadzenie z zadowoleniem przyjęło wyrażoną przez władze i partie rządzącą wolę zmiany konstytucji, jeśli będzie to konieczne, w celu wdrożenia zmian uzgodnionych przez Grupę Roboczą ds. Wyborów⁴⁵⁵.

W swej rezolucji 2015 (2014) Zgromadzenie Parlamentarne wskazało, iż wybory parlamentarne w 2012 r. oraz wybory prezydenckie w 2013 r. pomimo spolaryzowanego i „pełnego jadu środowiska wyborczego”, były w dużej mierze demokratyczne i zgodne ze standardami europejskimi⁴⁵⁶.

Zgromadzenie Parlamentarne zwróciło uwagę, iż spolaryzowany i antagonistyczny klimat polityczny, towarzyszył przekazaniu władzy, zwłaszcza w okresie kohabitacji między ówczesnym prezydentem Miheilem Saakaszwili a rządem koalicyjnym Gruzińskie Marzenie. Zgromadzenie wyraziło ubolewanie, że napięcia te czasami przyćmiewały wiele pozytywnych zmian, które miały miejsce w demokratycznym środowisku Gruzji. Zjednoczony Ruch Narodowy (UNM) poinformował, że kilka tysięcy jego aktywistów i zwolenników było regularnie przesłuchiwanym i zastraszanych przez różne agencje śledcze (niektóre nawet 30 raz). Kilka głównych postaci opozycji, w tym członków parlamentu, zostało brutalnie zaatakowanych. Należy zauważyć, że dwa lata później prawie całe kierownictwo byłej partii rządzącej zostało aresztowane lub było ścigane, czy też było prowadzone śledztwo: były premier i sekretarz generalny UNM, Vano Merabiszwili, były minister obrony, Baczo Akhalaia i były burmistrz Tbilisi i kierownik kampanii UNM, Gigi Ugulava, przebywali w więzieniu (areszt tymczasowy). Władze sądowe postawiły zarzuty byłemu prezydentowi Micheilowi Saakaszwilemu i nakazały jego tymczasowe aresztowanie zaoczne, a także zrobiły to samo wobec byłego ministra obrony Davida Keserashvilego i byłego ministra sprawiedliwości Zaruba Adeishvilego. Pojawienie się

⁴⁵³ Tamże, pkt. 3.3.

⁴⁵⁴ Tamże, pkt. 3.4.

⁴⁵⁵ Tamże, pkt. 3.5.

⁴⁵⁶ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 2015 (2014), Final version, The functioning of democratic institutions in Georgia, Assembly debate on 1 October 2014 (32nd and 33rd Sitings, Doc.13588.

silnej i doświadczonej opozycji, w połączeniu z dobrze zorganizowaną koalicją rządzącą, wzmocniło rolę parlamentu i parlamentaryzmu w systemie politycznym Gruzji. Ponadto, przy wielu okazjach parlamentowi udało się znaleźć rozwiązania konsensusu w przypadku poważnych wyzwań politycznych. Zdaniem Zgromadzenia były to ważne wydarzenia i poważna ewolucja środowiska politycznego w kraju⁴⁵⁷.

31 października 2020 r. odbyła się pierwsza tura wyborów parlamentarnych w Gruzji, zgodnie z zmienionym systemem wyborczym i przy wysokiej frekwencji wyborczej, pomimo trudnego kontekstu pandemii COVID-19.

Zgodnie ze wspólnym oświadczeniem wstępnych ustaleń i wniosków międzynarodowych obserwatorów z OBWE/ODIHR oraz Zgromadzenia Parlamentarnego wybory miały konkurencyjny charakter i, ogólnie rzecz biorąc, przestrzegano podstawowych wolności⁴⁵⁸.

Obserwatorzy zauważyli jednak, że na przebieg wyborów miały wpływ powszechne oskarżenia o wywieranie presji na wyborców i zacieranie się granic między partią rządzącą a państwem przez całą kampanię i w dniu wyborów, co zmniejszyło zaufanie społeczeństwa do niektórych aspektów procesu.

Zapewnienie najwyższych standardów demokratycznych w całym procesie, w tym w drugiej turze, pozostawało kluczowe, podobnie jak uczciwe, przejrzyste i rygorystyczne rozpatrywanie wszystkich skarg i odwołań. Ważne było, aby wszystkie strony nadal przestrzegały zasad i standardów demokratycznych oraz poszanowania praw człowieka. Zapewnienie warunków dla wolnego i pluralistycznego środowiska medialnego było niezwykle ważne, w tym umożliwienie wyborcom dokonania w pełni świadomego wyboru.

Zmienione ramy prawne zapewniły solidną podstawę do przeprowadzenia demokratycznych wyborów. Zmiany legislacyjne częściowo uwzględniły wcześniejsze zalecenia OBWE/ODIHR i Rady Europy/Komisji Weneckiej, chociaż wiele z nich nadal nie zostało zrealizowanych.

W raporcie Zgromadzenia Parlamentarnego z 2022 r. wskazano, iż polaryzacja polityczna pozostawała jednym z głównych problemów, w których Gruzja powinna dążyć do poprawy. Dokument Zgromadzenia wielokrotnie podkreślał, że aby spełnić 12

⁴⁵⁷ Tamże, pkt. 2.

⁴⁵⁸ Zob. *Georgia: Statement by the Spokesperson on the Parliamentary elections*, www.eeas.europa.eu, data dostępu: 22.12.2024.

zaleceń Komisji Europejskiej, rządząca Gruzjińska Partia Marzeń i opozycja powinny wykazać się pełną gotowością i połączyć siły, aby „przezwyciężyć skrajnie spolaryzowane środowisko polityczne”. Partie powinny osiągnąć następujące cele, stawiając „dobro wspólne”, takie jak uzyskanie statusu kandydata do UE ponad wszelkimi interesami partyjnymi, zachęcając aktorów politycznych w Gruzji do poszukiwania wspólnego stanowiska politycznego i skupienia się na spełnieniu 12 zaleceń i euroatlantyckich aspiracji Gruzji⁴⁵⁹.

Raport podkreślił również, że obok napięć międzypartyjnych nastąpił wzrost negatywnej retoryki wobec międzynarodowych partnerów Gruzji, pochodzącej głównie od przedstawicieli rządzącej większości, co, jak opisano w dokumencie „znacznie utrudniało Gruzji drogę do członkostwa w UE”. Dokument wskazał także, że Gruzja miała długą drogę serdecznej współpracy między swoimi władzami a międzynarodowymi partnerami kraju, nawet w przypadkach nieporozumień, co powinno być służyć jako wzór na przyszłe okazje. W ramach zalecenia Zgromadzenie poradziło wszystkim siłom politycznym w Gruzji „kontynuować zwyczajową serdeczną i konstruktywną współpracę z międzynarodowymi partnerami jako kamień węgielny polityki międzynarodowej Gruzji”⁴⁶⁰.

13 czerwca 2023 r. Komisja Wenecka zaapelowała do Gruzji o odłożenie projektu ustawy o deoligarchizacji, powołując się na potencjalne ryzyko nadużyć politycznych i arbitralnego stosowania przepisów⁴⁶¹.

Komisja opublikowała raport po przeanalizowaniu zmienionego projektu i odbyciu spotkań w Tbilisi z przedstawicielami rządu, opozycji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Komisja stwierdziła ponadto, że prawo dopuszczało podejście „osobiste”, a nie „systemowe”, obierając za cel konkretne osoby jako „oligarchów”. W opinii

⁴⁵⁹ Parliamentary Assembly Report, *The honouring of obligations and commitments by Georgia*, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Co – Rapporteur: Mr Titus CORLATEAN, Romania, SOC; Co – Rapporteur: Mr Claude KERN, France, ALDE, Doc. 15497.

⁴⁶⁰ Tamże.

⁴⁶¹ Zob. Venice Commission, Final Opinion on the Draft Law “On De-Oligarchisation”, Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023), Strasbourg, 12 June 2023, CDL-AD(2023)017.

stwierdzono, że środki osobiste powinny być ostatecznością, zgodną z zasadami pluralizmu politycznego i praworządności⁴⁶².

Komisja Wenecka wskazała, że w przedstawionej formie projekt ustawy nie był ani demokratyczny, ani nie stanowił skutecznej odpowiedzi na wpływy oligarchii. Dlatego zaleciła władzom gruzińskim, aby w celu rozwiązania tego problemu: 1) przeprowadziły dogłębną analizę istniejących środków systemowych i ich wad; 2) opracowały przepisy i środki naprawcze, obejmujące skuteczną politykę konkurencji, działania antykorupcyjne, przejrzystość w zamówieniach publicznych i własność mediów, ulepszoną politykę przeciwdziałania praniu pieniędzy, zaostrzone przepisy dotyczące finansowania polityki oraz zmiany w przepisach podatkowych; 3) wzmocniły niezależność i skuteczność kluczowych organów regulacyjnych i kontrolnych; 4) oceniły sposoby współpracy instytucji w celu zapobiegania wpływom oligarchii i ich eliminowania; 5) wdrożyły kompleksowy system z ukierunkowaną strategią przeciwdziałania wpływom oligarchicznym, uznając ich powiązania i promując współpracę między różnymi dziedzinami prawa i instytucji; 6) wdrożyły je bezzwłocznie, w sposób przejrzysty i odpowiedzialny⁴⁶³.

22 maja 2024 r. Komisja Wenecka odrzuciła ustawę o wpływach zagranicznych wskazując, że przepisy te były antydemokratyczne i mogły zostać wykorzystane do uciszania głosów krytykujących rząd⁴⁶⁴.

Wskazywano, że ustawa, znana również jako „Ustawa o agentach zagranicznych”, w momencie uchwalenia znacznie ograniczyłaby działalność mediów i organizacji pozarządowych będących własnością podmiotów zagranicznych lub otrzymujących fundusze z zagranicy⁴⁶⁵.

Według raportu Komisji Weneckiej ramy regulacyjne były „szerokie i niejasne”, a wymogi dotyczące sprawozdawczości finansowej były niepraktyczne i podatne na nadużycia, które mogły prowadzić do „narzucania długich, uciążliwych i kosztownych audytów”. Ponadto, stwierdzono w nim, że przypisywanie etykiety „agenta zagranicznego” jakimkolwiek podmiotowi, nawet jeśli definicja nie była poparta

⁴⁶² Tamże.

⁴⁶³ Tamże.

⁴⁶⁴ Zob. Venice Commission, Urgent Opinion Georgia on The Law on Transparency of Foreign Influence issued on 21 May 2024 pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Revised of Procedure, Strasbourg, 21 May 2024, CDL-PL(2024)013.

⁴⁶⁵ Tamże.

faktami, mogło wygenerować rzeczywiste uogólnione piętno wobec tych organizacji. Komisja Wenecka stwierdziła, że projekt ustawy wykazywał liczne podobieństwa do praw przyjętych przez Rosję, Węgry i Kirgistan, a więc te kraje wobec których skierowano oskarżenia o chęć ograniczenia działalności organizacji pozarządowych⁴⁶⁶.

Ustawa została już zatwierdzona w trzech czytaniach przez parlament i oczekiwano, że zostanie ogłoszona przez prezydent Salome Zurbiszwili, którą jednak zawetowała. Ustawa miała następnie powrócić do parlamentu, gdzie kolejne głosowanie pozwoliło jej obejść prezydenckie weto⁴⁶⁷.

25 czerwca 2024 r. Komisja Wenecka opublikowała opinię uzupełniającą na temat projektu nowelizacji Kodeksu Wyborczego i Regulaminu Parlamentu, podkreślając swoje obawy, że władze Gruzji nie uwzględniły żadnych zaleceń, a zmiany w Kodeksie wyborczym wprowadzono na mniej niż rok przed wyborami, co podważało zaufanie społeczeństwa⁴⁶⁸.

Komisja Wenecka i ODIHR wyraziły obawy dotyczące braku szerokiego konsensusu i konsultacji publicznych wokół poprawek. Pomimo tych obaw poprawki zostały przyjęte w obecnej formie, odrzucając weto prezydenta i nie rozwiązując problemów podniesionych przez różne strony zainteresowania. Dlatego Komisja nie mogła stwierdzić, że poprawki zostały przyjęte w drodze szeroko konsensualnego i inkluzywnego procesu.

Komisja Wenecka, utrzymywała, że jej wstępna ocena pozostawała ważna, ponieważ projekt zmian został przyjęty bez zmian. Komisja powtórzyła swoje zalecenia dotyczące Centralnej Komisji Wyborczej, podkreślając potrzebę niezależnych, bezstronnych komisji wyborczych w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu wyborów i rozwijania podejrzeń o nieprawidłowości.

Komisja Wenecka podkreśliła potrzebę opartego na konsensusie procesu mianowania bezpartyjnych członków Komisji i przewodniczącego. Skrytykowała mechanizm anty-neadlock, który pozwalał na zwykłą większość głosów, ponieważ

⁴⁶⁶ Tamże.

⁴⁶⁷ Zob. W. Górecki, *Gruzja: odrzucenie weta wobec "ustawy o agentach"*, www.osw.waw.pl, data dostępu: 2.12.2024.

⁴⁶⁸ Zob. Venice Commission, Georgia Follow-Up Opinion To The Joint Opinion of The Venice Commission and ODIHR on The Draft Amendments to The Election Code and To The Rules of Procedure of The Parliament. Approved by the Council for Democratic Elections at its 80th meeting (Venice, 20 June 2024) and adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024), Strasbourg, 24 June 2024, CDL-AD(2024)010.

groziło to dominacją partii rządzącej w składzie Komisji, podważając jej niezależność i zaufanie publiczne.

Przyznając, że ustalenia z czerwca 2021 r. nie zostały zrealizowane, Komisja podkreśliła, że w dalszym ciągu obowiązkiem władz gruzińskich było znalezienie odpowiedniego rozwiązania, pod warunkiem zapewnienia konsensusu wśród podmiotów politycznych. Komisja wyjaśniła, że podczas gdy zapewnienie wolnych i uczciwych wyborów było wiążącym obowiązkiem, jej zalecenia stanowiły wytyczne, które szanowały suwerenność Gruzji w znajdowaniu odpowiednich rozwiązań.

Pierwotna opinia Komisji Weneckiej wskazała, że konieczne są dalsze zmiany w gruzińskim prawie wyborczym, ponieważ wiele zaleceń pozostawało nieuwzględnionych. Należały do nich kwestie związane z podziałem okręgów wyborczych, restrykcyjnych wymogów dotyczących kandydatów, tworzenie komisji wyborczych, nadużywania stanowisk urzędowych w kampaniach, wysokich limitów darowizn, regulacji finansowania kampanii, regulacji kampanii medialnych, rozstrzygania sporów wyborczych, ponownym przeliczaniu głosów, unieważnieniem i zapobieganiem zastraszania wyborców.

Komisja Wenecka podkreśliła, że niepokojące było to, że zalecenia te nie zostały uwzględnione, zwłaszcza w obliczu zbliżających się wyborów parlamentarnych w październiku 2024 r., co oznaczało, że wybory te ponownie odbyłyby się w oparciu o ramy prawne mające szereg niedociągnięć.

Komisja Wenecka podkreśliła również, że stabilność prawa wyborczego miała kluczowe znaczenie dla pewności prawnej i zapobiegania manipulacjom politycznym. Częste zmiany w gruzińskim prawie wyborczym groziły podważeniem integralności procesu wyborczego, powodując zamieszanie wśród wyborców, partii, kandydatów i organów wyborczych, co potencjalnie prowadziło do błędów i braku zaufania do organów wybieralnych.

Komisja podkreśliła potrzebę kompleksowej i systemowej reformy gruzińskiego prawa wyborczego, na długo przed wyborami i poprzez konsultacje z udziałem wszystkich. Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych odradzał zmianę podstawowych elementów wyborczych na mniej niż rok przed wyborami, aby uniknąć manipulacji lub jej pozorów.

Komitet Monitorujący Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, który zebrał się w Tbilisi w dniu 2 lipca 2024 r. przyjął ważne oświadczenie w którym, potwierdził swoje pełne poparcie dla niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej Gruzji, w ramach jej międzynarodowo uznanych granic, podczas gdy 20% terytorium Gruzji było okupowane przez Rosję⁴⁶⁹.

Jednocześnie Komitet Monitorujący wyraził głębokie zaniepokojenie napięciami i rosnącą polaryzacją w gruzińskim społeczeństwie, podsycanymi przez przyjęcie ustawodawstwa, które nie było zgodne z europejskimi normami i standardami demokratycznymi. Sytuacja ta była wcześniej przedmiotem krytycznych opinii Komisji Weneckiej⁴⁷⁰ i oświadczeń Sekretarza Generalnego RE⁴⁷¹ oraz Przewodniczącego Kongresu⁴⁷², a także doprowadziła do wstrzymania przez UE procedury akcesyjnej dla Gruzji. Komitet był również zaniepokojony nadmiernym użyciem siły, przemocy i kampaniami zastraszania przeciwko demonstrantom, członkom parlamentu, dziennikarzom i działaczom społeczeństwa obywatelskiego.

Stanowiło to potwierdzenie zaangażowania Komitetu Monitorującego we wspieranie rozwoju demokratycznego Gruzji. Zwłaszcza, że zarówno polaryzacja społeczeństwa jak i wyraźne oznaki demokratycznego odwrotu, które podważały demokratyczną stabilność, zmuszały wszystkie siły polityczne w kraju do zaangażowania się w dialog odzwierciedlający europejskie aspiracje narodu gruzińskiego.

Komitet Monitorujący wezwał do przeprowadzenia takiego otwartego i inkluzywnego dialogu politycznego, ponieważ uznał, że był on niezbędny do stworzenia środowiska, w którym wszyscy obywatele, niezależnie od ich poglądów, mogli aktywnie, swobodnie i na równi uczestniczyć w życiu publicznym na wszystkich szczeblach, z poszanowaniem zasad demokratycznych i praw człowieka. Wyraził tym samym ufność, że dialog ten doprowadzi do odnowionego zaangażowania na rzecz konsolidacji demokracji w Gruzji. W duchu takiego dialogu członkowie Komitetu

⁴⁶⁹ Zob. *Council of Europe Congress: Statement by the Monitoring Committee on the Situation in Georgia*, www.coe.int, data dostępu: 21.10.2024.

⁴⁷⁰ Zob. *Venice Commission Georgia Final Opinion on The Draft Law "On De – Oligarchisation"*, Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023), Strasbourg, 12 June 2023, CDL-AD(2023)017.

⁴⁷¹ Zob. *Situation in Georgia: Statement by the Secretary General*, www.coe.int, data dostępu: 21.10.2024.

⁴⁷² Zob. *Congress President expresses deep concern about the draft law in Georgia*, www.coe.int, data dostępu: 21.10.2024.

spotkali się z krajowymi i lokalnymi przedstawicielami partii rządzącej, opozycji i społeczeństwa obywatelskiego⁴⁷³.

3.3.2. Praworządność

Po przystąpieniu do Rady Europy Gruzja nadal otrzymywała od niej znaczną pomoc w opracowywaniu ustawodawstwa. Podczas pierwszej i drugiej wizyty Komitetu Monitorującego Zgromadzenia Parlamentarnego odnotowano krytykę, zwłaszcza w odniesieniu do licznych poprawek do Kodeksu postępowania karnego, które zostały przyjęte przez parlament w maju i lipcu 1999 r., tuż po wejściu w życie nowego kodeksu (opracowanego po konsultacjach z ekspertami RE) (15 maja 1999 r.), a zaledwie kilka tygodni po tym, jak Gruzja stała się pełnoprawnym członkiem RE. Sprawozdawcy poprosili o przekazanie zmienionego Kodeksu w celu uzyskania ekspertyzy, aby mogli również ocenić otrzymane przez nich skargi. Nie zrobiono jednak tego, pomimo kilku obietnic w tym zakresie⁴⁷⁴.

Nie zostały także wdrożone zalecenia ekspertów RE dotyczące przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie zatrzymania przez policję i tymczasowego aresztowania, ustawy o pozbawieniu wolności oraz ustawy o policji⁴⁷⁵.

Wreszcie w czerwcu 2001 r. przyjęto nowy pakiet zmian w Kodeksie postępowania karnego. Jednak pomimo pewnych obietnic ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości, eksperci RE nigdy nie otrzymali kopii projektu ustawy i w związku z tym nie byli w stanie wydać żadnej opinii⁴⁷⁶.

Komitet Monitorujący otrzymał także wiele skarg dotyczących wdrażania przepisów, zwłaszcza tych dotyczących postanowień przyznających prawa osobom aresztowanym przez policję lub tymczasowo aresztowanym (kontakty z rodzinami i prawnikami, maksymalne terminy, wnioski o przeprowadzenie badań kryminalistycznych itp.)⁴⁷⁷.

⁴⁷³ Zob. *Council of Europe Congress: Statement by the Monitoring...*j.w.

⁴⁷⁴ Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments by Georgia, 13 September 2001, Doc. 9191, pkt. 54.

⁴⁷⁵ Tamże, pkt. 55.

⁴⁷⁶ Tamże, pkt. 56.

⁴⁷⁷ Tamże, pkt. 57.

Przewodniczący parlamentu gruzińskiego „świadomy, że ten brak egzekwowania prawa jest jednym z głównych problemów w kraju, ryzykując, że jakkolwiek sukces ostatnich reform prawnych zostanie zagrożony” przekazał sprawozdawcom Zgromadzenia, że parlament postanowił znacznie zwiększyć zakres swojego badania władzy wykonawczej. W tym celu miał zostać wprowadzony system sprawozdawców: posłowie mieli zostać wyznaczeni do monitorowania każdego aktu prawnego przyjętego w ciągu ostatnich pięciu lat i każdego nowego aktu prawnego⁴⁷⁸.

W sprawozdaniu z misji Sekretariatu Generalnego RE, która miała miejsce w Gruzji w dniach 3-5 grudnia 2001 r. wskazano, iż w wyniku przeprowadzonej reformy sądownictwa możliwe było utworzenie Krajowej Szkoły Sędziów przy wsparciu RE⁴⁷⁹.

Sekretariat zaznaczył ponadto, że eksperci RE powinni być ściśle związani i konsultowani, gdy będzie to konieczne, z pracami nowo utworzonej Komisji ds. reformy systemu śledczego w Gruzji i powiązanych przepisów (ustawa o policji, reforma Prokuratury Generalnej itp.) pod przewodnictwem Prezesa Sądu Najwyższego⁴⁸⁰.

Wskazano również na konieczność przekazania na początku 2002 r. obowiązującego Kodeksu postępowania karnego z komentarzami ekspertów gruzińskich (w jednym języku urzędowym Rady Europy) do analizy przez ekspertów RE⁴⁸¹.

Zdaniem sprawozdawców misji Sekretariatu eksperci RE powinni byli także być ściśle konsultowani w sprawie opracowania nowego Kodeksu postępowania karnego oraz innych stosownych nowych przepisów przygotowywanych przez Komisję legislacyjną działającą pod nadzorem Ministerstwa Sprawiedliwości⁴⁸².

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż większość poprawek przyjętych do Kodeksu postępowania karnego w maju i czerwcu 1999 r. wkrótce po wejściu w życie nowego kodeksu – opracowanego po konsultacjach z ekspertami RE – (15 maja 1999 r.) i przystąpieniu Gruzji do RE (27 kwietnia 1999 r.) wywołała poważną krytykę lokalnych i międzynarodowych organizacji pozarządowych oraz praktykujących prawników.

⁴⁷⁸ Tamże, pkt. 58.

⁴⁷⁹ Zob. CoE, Report of the Secretariat's information and assistance mission to Georgia (3-5 Dec 2001), www.reliefweb.int, data dostępu: 28.10.20204, pkt. i.

⁴⁸⁰ Tamże, pkt. ii.

⁴⁸¹ Tamże, pkt. iii.

⁴⁸² Tamże, pkt. iv.

Krytyka dotyczyła głównie faktu, że dostęp do sądu w celu złożenia skargi na naruszenie proceduralne, do którego doszło w trakcie śledztwa, został ograniczony, a uprawnienia prokuratora zostały zwiększone. Pomimo wielokrotnych obietnic ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości i poprzedniego przewodniczącego parlamentarnej komisji ds. prawnych, Rada Europy nigdy nie otrzymała kopii poprawek z 1999 r. W czerwcu 2001 r. Kodeks został ponownie zrewidowany w celu przywrócenia niektórych przepisów usuniętych przez poprawki z 1999 r., w tym tych dotyczących praw podejrzanych. Te ostatnie poprawki również nie zostały przesłane do RE⁴⁸³.

Aby uniknąć wielokrotnych rewizji kodeksu, rozpoczęto prace nad nowym projektem Kodeksu postępowania karnego w ramach projektu Banku Światowego. W jego ramach 2 długoterminowych ekspertów, jeden amerykański i jeden europejski przebywało w Tbilisi przez 8 miesięcy. Misja Sekretariatu podkreśliła, że RE powinna być ściśle powiązana i konsultowana w sprawie opracowania nowego kodeksu, zwłaszcza w celu zapewnienia jego zgodności z EKPC i innymi zasadami i standardami RE. W piśmie z dnia 12 grudnia 2001 r. Ministerstwo Sprawiedliwości podkreśliło, że udział RE w projekcie będzie miał zasadnicze znaczenie dla rządu gruzińskiego; konkretne formy i zakres wkładu RE miały zostać uzgodnione na późniejszym etapie. Prace nad projektem nowego Kodeksu postępowania karnego były ściśle powiązane z reformą instytucjonalną służb bezpieczeństwa i ścigania, którą rozpoczęto dekretem prezydenckim⁴⁸⁴.

W odniesieniu do system penitencjarnego stwierdzono, że możliwe stało się przeniesienie nadzoru nad wykonywaniem wyroków Prokuratury Generalnej do Ministerstwa Sprawiedliwości z „ewentualną” pomocą ekspertów RE⁴⁸⁵.

W związku z zamiarem władz gruzińskich dotyczącym ratyfikacji Konwencji o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa w wyznaczonym terminie zaproponowano pomoc RE w celu ułatwienia ratyfikacji innych konwencji dotyczących przestępczości gospodarczej i wdrażania zaleceń GRECO⁴⁸⁶.

⁴⁸³ Tamże, pkt. 35.

⁴⁸⁴ Tamże, pkt. 36.

⁴⁸⁵ Tamże, pkt. v.

⁴⁸⁶ Tamże, pkt. vi.

Zgromadzenia Parlamentarnego w swej rezolucji 1363 z 2004 r., odnosząc się do funkcjonowania instytucji i poszanowania praworządności wyraziło głębokie zaniepokojenie nadużyciami, które od lat towarzyszyły autokratycznemu sprawowaniu władzy w Gruzji: brakiem poszanowania praworządności, szerzącym się nepotyzmem i kumoterstwem, powszechną korupcją na każdym szczeblu rządu i społeczeństwa, brakiem wdrażania ustawodawstwa i słabością instytucji przedstawicielskich⁴⁸⁷. Wyraziło tym samym oczekiwanie, że władze położą kres tym nadużyciom i powrócą do funkcjonowania instytucjonalnego zgodnego ze standardami, zasadami i wartościami Rady Europy⁴⁸⁸.

Co prawda Zgromadzenie odnotowało chęć władz gruzińskich do szybkiego przeprowadzenia szeregu zmian instytucjonalnych poprzez reformę konstytucyjną i parlamentarną w celu usprawnienia relacji między władzą wykonawczą a ustawodawczą oraz zwiększenia efektywności działalności rządowej i parlamentarnej⁴⁸⁹, jednak pomimo tego wezwało władze Gruzji do zwrócenia się jak najszybciej o pomoc i opinię ekspercką do Komisji Weneckiej w sprawie projektów zmian w konstytucji, nie czekając na ich całkowite sfinalizowanie⁴⁹⁰.

Zgromadzenie Parlamentarne w swej rezolucji 1801 (2011), na temat wypełniania zobowiązań przez Gruzję pozytywnie odniosło się do przyjęcia poprawek do konstytucji w dniu 15 października 2010 r., które gwarantowały niezależność sądownictwa, znacznie wzmacniały rolę i uprawnienia parlamentu oraz zapewniały lepszy i bardziej kompleksowy system kontroli i równowagi między różnymi gałęziami władzy. Zgromadzenie wskazało jednak, że szereg przepisów wymagało w dalszym ciągu doprecyzowania lub ulepszenia, aby uniknąć wszelkich możliwych napięć systemowych. W związku z tym wezwało władze gruzińskie do wdrożenia zaleceń Komisji Weneckiej dotyczących w szczególności:

⁴⁸⁷ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1363 (2004), *Functioning of democratic institutions in Georgia*, Assembly debate on 28 January 2004 (5th Sitting), Doc. 10048, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), rapporteurs: Mr Eörsi and Mr Kirilov. Text adopted by the Assembly on 28 January 2004 (5th Sitting), pkt. 9.1.

⁴⁸⁸ Tamże, pkt. 9.2.

⁴⁸⁹ Tamże, pkt. 9.3.

⁴⁹⁰ Tamże, pkt. 9.4.

1. zmiany procedury przyjmowania wotum nieufności wobec rządu zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej, mając na celu wzmocnienie uprawnień parlamentu w tej procedurze;
2. wyjaśnienia roli prezydenta w negocjowaniu umów międzynarodowych, aby uniknąć ewentualnych napięć między rządem a prezydentem;
3. wzmocnienia roli parlamentu w sprawach budżetowych⁴⁹¹.

Zgromadzenie Parlamentarne zwróciło także uwagę na środowisko medialne w Gruzji, które jego zdaniem stanowiło przykład dla regionu, wskazując jednocześnie na konieczność podjęcia dalszych wysiłków w celu poprawy jego przejrzystości i pluralizmu. W tym względzie z zadowoleniem przyjęło projekt ustawy o przejrzystości własności mediów, przyjęty na pierwszym czytaniu w dniu 7 grudnia 2010 r., i wyraziło oczekiwanie, że ustawa ta zostanie przyjęta bez dalszej zwłoki. Ponadto wskazało, iż możliwość wejścia nowych grup na rynek mediów miałaby zasadnicze znaczenie dla pluralizmu mediów i w związku z tym zaleciło, aby właściwe organy udostępniły dodatkowe częstotliwości nadawcze w drodze przetargu publicznego⁴⁹².

W zakresie samorządu lokalnego Zgromadzenie z zadowoleniem przyjęło zmiany w konstytucji i wezwało władze do pełnego wdrożenia zaleceń Komisji Weneckiej, w szczególności tych odnoszących się do organizacji władzy wykonawczej i nadzoru państwa nad władzami lokalnymi. Przyjęło do wiadomości strategię decentralizacji opracowaną przy wsparciu Rady Europy, Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) i Komisji Europejskiej, oraz wyraziło oczekiwanie, że strategia ta zostanie formalnie przyjęta przez rząd. Zaleciło także udoskonalenie podstaw fiskalnych władz lokalnych w celu wzmocnienia ich ogólnej niezależności. Poparło również zasadę reorganizacji, stanowiącą deklarowany cel władz, podkreśliło jednak, że taki proces nie powinien być wdrażany kosztem rozwoju silnego i skutecznego samorządu na szczeblu gminnym⁴⁹³.

⁴⁹¹ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1801 (2011), *The honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 13 April 2011 (14th Sitting), Doc. 12554, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Islami and Mr M.A. Jensen). Text adopted by the Assembly on 13 April 2011 (14th Sitting), pkt. 4.1., 4.2., 4.3.

⁴⁹² Tamże, pkt. 5.1; 5.2.

⁴⁹³ Tamże, pkt. 6.1; 6.2.; 6.3; 6.4.

W raporcie z 2022 r. Zgromadzenie Parlamentarne wyraziło zaniepokojenie wdrażaniem reform mających na celu zapewnienie demokratycznych zobowiązań Gruzji i wzmocnienie funkcjonowania praworządności, twierdząc, że takie reformy „wydawały się utknąć w martwym punkcie, co prowadziło do pytań wśród społeczności międzynarodowej dotyczących prawdziwego poparcia dla tych reform”. Raport przytacza ostatnie statystyki odzwierciedlające spadek praworządności i demokratycznego funkcjonowania instytucji w Gruzji. Co ważne, Zgromadzenie wezwało „władze do wdrożenia gruntownej, niezależnej oceny reform sądownictwa w celu ukierunkowania przyszłych reform w celu zapewnienia prawdziwie niezależnego sądownictwa w kraju”⁴⁹⁴.

W dniu 26 czerwca 2024 r. Komisja Wenecka zaapelowała do władz Gruzji, aby nie podejmowały działań w celu wprowadzenia zmian do konstytucji w projekcie ustawy o „ochronie wartości rodzinnych i nieletnich”, złożonej w parlamencie⁴⁹⁵.

Opinia Komisji Weneckiej została wydana po tym, jak parlamentarna większość rządzącej partii Gruzińskie Marzenie przedstawiła pakiet ustawodawczy zawierający klauzule mające na celu zapewnienie „praktycznego stosowania” definicji małżeństwa z 2017 r. jako „związku mężczyzny i kobiety w celu stworzenia rodziny” i zakazujące „produkcji propagandy LGBT” w placówkach edukacyjnych – w szczególności rozpowszechniania informacji „mających na celu promowanie przynależności danej osoby do innej płci niż jej własna, związków osób tej samej płci lub kazirodztwa”⁴⁹⁶.

W swej opinii Komisja Wenecka wezwała władze krajowe do ponownego rozważenia wniosku ustawodawczego „w całości”, zalecając jednocześnie wprowadzenie szeregu zmian w terminologii, gdyby projekt miał zostać utrzymany⁴⁹⁷.

Wskazała również, że niektóre poprawki były sprzeczne z normami europejskimi i międzynarodowymi, biorąc pod uwagę praktykę sądową Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i wcześniejsze opinie Komisji Weneckiej, a nawet sama

⁴⁹⁴ Parliamentary Assembly Report, *The honouring of obligations and commitments by Georgia*, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Co – Rapporteur: Mr Titus CORLATEAN, Romania, SOC; Co – Rapporteur: Mr Claude KERN, France, ALDE, Doc. 15497.

⁴⁹⁵ Zob. Venice Commission, *Georgia Draft Constitutional Law of Georgia on Amending the Constitution of Georgia and Draft Constitutional Law of Georgia on Protecting Family Values and Minors*, Strasbourg, 13 May 2024, CDL-REF(2024)020.

⁴⁹⁶ Tamże.

⁴⁹⁷ Tamże.

propozycja przyjęcia tego tekstu groziła „(dalszym) podsycaniem wrogiej i stygmatyzującej atmosfery wobec osób LGBT w Gruzji”⁴⁹⁸.

W innych komentarzach do projektu ustawy Komisja Wenecka stwierdziła, że „żałuje, że inicjatywa ustawodawcza mająca na celu integrację gruzińskiej konstytucji i poruszenie wysoce wrażliwych kwestii” została uruchomiona w okresie, w którym w kraju miały miejsce „silne i długotrwałe” masowe protesty i „silne napięcia polityczne i społeczne”, a także na kilka miesięcy przed wyborami parlamentarnymi zaplanowanymi na październik „ignorując obawy wyrażone przez kilku międzynarodowych obserwatorów”⁴⁹⁹.

W opinii zalecono przeprowadzenie „szczegółowej i dobrze uzasadnionej analizy wpływu” nowych przepisów na system krajowy przed ich przyjęciem, z udziałem „wszystkich segmentów społeczeństwa, a zwłaszcza przedstawicieli mniejszości seksualnych i płciowych”, a także ekspertów i profesjonalistów z zakresu prawa, ochrony zdrowia, edukacji, opieki społecznej i innych.

Komisja stwierdziła również, że analiza takich zmian powinna zostać upubliczniona i przeprowadzona w okresie „sprzyjającym przeprowadzenie rzetelnych i bezstronnych konsultacji” umożliwiających „uczciwą i bezstronną” ocenę omawianych kwestii.

3.3.3. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów

Gruzja przystępując do Rady Europy zobowiązała się „utrzymać i kontynuować reformy systemu sądowego”⁵⁰⁰. Aby zwalczać korupcję i niekompetencję w sądownictwie, wszyscy sędziowie w Gruzji przeszli egzamin kwalifikacyjny w obecności europejskich i amerykańskich obserwatorów. Na początku maja 2000 r. odbył się egzamin dla sędziów Sądu Najwyższego⁵⁰¹.

Praktykujący prawnicy wskazali w rozmowie Komitetem Monitorującym, że od czasu egzaminu kwalifikacyjnego jakość orzeczeń w „wyższych” sądach uległa

⁴⁹⁸ Tamże, s. 12.

⁴⁹⁹ Tamże, s. 18.

⁵⁰⁰ Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments by Georgia, 13 September 2001, Doc. 9191, pkt. 59.

⁵⁰¹ Tamże, pkt. 60.

poprawie. W sądach „niższych” głównie poza stolicą, problemy utrzymywały się, ponieważ nie wszyscy sędziowie, którzy nie zdali egzaminu, zostali wówczas zastąpieni⁵⁰².

Główne problemy pojawiły się w funkcjonowaniu systemu sądowego: po pierwsze, z powodu korupcji, której ewidentnie nie dało się rozwiązać z dnia na dzień, zwłaszcza, że nie wszyscy sędziowie zostali jeszcze wymienieni; po drugie, z powodu braku wykonywania wyroków. Według Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka Parlamentu około 60 % wyroków sądowych w sprawach cywilnych nie zostało wykonanych⁵⁰³.

Rada Europy udzieliła Gruzji znacznej pomocy w przeprowadzeniu reformy sądownictwa. Sprawozdawcy Zgromadzenia wskazali, iż współpraca objęła pomoc w przekształceniu istniejącego ośrodka szkoleniowego dla sędziów w oficjalną szkołę publiczną dla sędziów. Przedmiotem dyskusji był również projekt ustawy organizującej zjednoczone sądownictwo⁵⁰⁴.

W sprawozdaniu Sekretariatu Generalnego Rady Europy z 2001 r. wskazano, iż reforma sądownictwa była już prawie ukończona, a większość sędziów była mianowana po egzaminie. Sędziowie, którzy nie zdali egzaminów, otrzymali przedłużoną kadencję. Jednak w dalszym ciągu poważnym problemem dla funkcjonowania systemu sądowego stanowiła korupcja⁵⁰⁵.

W Sądzie Najwyższym, utworzono Wielką Izbę, która miała decydować o najważniejszych sprawach lub sprawach podnoszących kwestie interpretacji prawa, na wzór Trybunału w Strasburgu. Wszystkie orzeczenia Sądu Najwyższego były publikowane i można je było łatwo uzyskać po niskiej cenie⁵⁰⁶.

Wśród poprawek do konstytucji przyjętych w pośpiechu w 2004 r. znalazła się ta, która upoważniła prezydenta do mianowania i odwoływania sędziów, rozszerzając

⁵⁰² Tamże, pkt. 61.

⁵⁰³ Tamże, pkt. 62.

⁵⁰⁴ Tamże, pkt. 65.

⁵⁰⁵ Zob. CoE. Report of the Secretariat's information and assistance mission to Georgia (3-5 Dec 2001), www.reliefweb.int, data dostępu: 28.10.2024, pkt. 31.

⁵⁰⁶ Tamże, pkt. 32.

tym samym władzę prezydenta nad sądownictwem, które już cierpiało z powodu braku niezależności⁵⁰⁷.

W 2004 r. prezydent sprawował tę kontrolę na kilka sposobów, które ilustrują podatność sądownictwa na dalsze naruszenia jego niezależności. Na przykład dekret prezydencki z sierpnia 2004 r. wprowadził zmiany w strukturze sądów, które znacznie zmniejszyły liczbę sędziów. Co więcej, rząd nie określił żadnych kryteriów decydowania, którzy sędziowie zostaną zwolnieni, co wywołało wśród sędziów obawy o rychłe zwolnienie. Dwa kolejne dekrety odroczyły tę proponowaną restrukturyzację sądów.

Przed rewolucją róż w sądownictwie powszechna była korupcja, a kampania rządu przeciwko korupcji w sądownictwie była mile widzianym i koniecznym krokiem w kierunku stworzenia sprawiedliwego systemu sprawiedliwości. Jednak ta kampania wydawała się nie mieć jasnych kryteriów oceny pracy sędziów, co sprawiało, że sędziowie obawiali się dymisji za wydawanie decyzji, które nie podobały się rządowi.

Ważnym były sugestie Komisji Weneckiej zawarte w jej opinii 328/2004 na temat projektu zmian konstytucyjnych dotyczących reformy sądownictwa w Gruzji, w szczególności w odniesieniu do kwestii nominacji sędziowskich⁵⁰⁸.

Zgromadzenie Parlamentarne w swej rezolucji 1801 (2011) na temat wypełniania zobowiązań przez Gruzję pozytywnie oceniło „niesłabnące wysiłki władz na rzecz wzmocnienia niezależności sądownictwa” co było widoczne w licznych reformach, które były wdrażane w ostatnich latach. Jednocześnie wyraziło zaniepokojenie zgłaszanym niskim poziomem zaufania publicznego do bezstronności i niezależności sądownictwa i zaleciło władzom kontynuowanie wysiłków na rzecz dalszego zwiększenia poziomu zaufania publicznego⁵⁰⁹.

W tym względzie Zgromadzenie Parlamentarne z zadowoleniem przyjęło zmiany konstytucyjne, które wzmocniły niezależność Wysokiej Rady Sprawiedliwości i

⁵⁰⁷ Zob. Human Rights Watch, *Agenda for Reform: Human Rights Priorities after the Georgian Revolution*. Human Rights Watch Briefing Paper, February 24, 2004, www.hrw.org, data dostępu: 29.10.2024.

⁵⁰⁸ Zob. Venice Commission Opinion 328/2004, On Draft Constitutional Amendments Relating to The Reform of The Judiciary in Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 62nd Plenary Session (Venice, 11-12 March 2005), Strasbourg, 14 March 2005, CDL-AD(2005)005.

⁵⁰⁹ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1801 (2011), *The honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 13 April 2011 (14th Sitting), Doc. 12554, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Islami and Mr M.A. Jensen). Text adopted by the Assembly on 13 April 2011 (14th Sitting), pkt. 8.

zniosły rolę prezydenta w nominowaniu wszystkich sędziów oprócz Sądu Najwyższego. Aby lepiej zagwarantować niezależność Sądu Najwyższego, Zgromadzenie także zaleciło, aby prerogatywa ich nominacji została także przeniesiona z prezydenta na Wysoką Radę Sprawiedliwości⁵¹⁰.

Zgromadzenie Parlamentarne pozytywnie oceniło również wprowadzenie dożywotniego zatrudnienia sędziów na mocy nowelizacji konstytucji z 2010 r., sugerując jednocześnie władzom rozważenie zniesienia lub skrócenia okresu próbnego dla sędziów zgodnie z normami europejskimi⁵¹¹.

Zgromadzenie odnotowało również wejście w życie nowego Kodeksu postępowania karnego, jako dobry krok w kierunku wypełniania jego zaleceń. Jego zdaniem ten nowy kodeks znacznie wzmacniał niezależność sądownictwa. Ponadto biorąc pod uwagę wprowadzenie systemu wymiaru sprawiedliwości opartego na zasadzie kontradyktoryjności, Zgromadzenie stanowczo zaleciło ustanowienie odpowiednio finansowanego i kompleksowego systemu bezpłatnej pomocy prawnej dla osób w potrzebie finansowej na podstawie istniejących inicjatyw⁵¹².

W odniesieniu do wejścia w życie ustawy o prokuraturze Zgromadzenie Parlamentarne wyraziło swoje poparcie jednak negatywnie odniosło się do uprawnień przyznanych w niej Ministrowi Sprawiedliwości, zwłaszcza do osobistego prowadzenia postępowania karnego przeciwko urzędnikom wysokiego szczebla, takim jak prezydent i członkowie rządu. W związku z tym zalecenia w tym zakresie dotyczyły: ustawy, która powinna była określać szczegółowe i jasne kryteria odwoływania wszystkich prokuratorów; uprawnień przyznanych Ministrowi Sprawiedliwości do osobistego prowadzenia postępowania karnego przeciwko m.in. Prezydentowi Gruzji, członkom parlamentu, sędziom, członkom rządu, obrońcom publicznym, prokuratorom i wysokim rangą oficerom wojskowym, które należało znieść; uprawnień Ministra Sprawiedliwości w stosunku do prokuratury, które wyraźnie zabraniały mu wydawania instrukcji lub innego wpływania na prowadzenie postępowania karnego w poszczególnych sprawach⁵¹³.

⁵¹⁰ Tamże, pkt. 8.1.

⁵¹¹ Tamże, pkt. 8.2.

⁵¹² Tamże, pkt. 9.

⁵¹³ Tamże, pkt. 10.1; 10.2; 10.3.

Zgromadzenie Parlamentarne w swej uchwale odnotowało także problemy wymiaru sprawiedliwości, które jego zdaniem mogły zagrozić zasadom równego stosowania prawa i prawu do rzetelnego procesu sądowego, o których mowa w art. 6 EKPC. Zgromadzenie wezwało, zatem władze gruzińskie do zajęcia się tymi problemami, które, jeśli w dalszym ciągu pozostałyby nierozwiązane podważałyby znaczny postęp poczyniony przez władze w dziedzinie reformy sądownictwa i wzmocnienia jego niezależności⁵¹⁴.

Zgromadzenie odnotowało także pytania dotyczące coraz częstszego zawierania układów o przyznanie się do winy. Zaleciło, aby władze gruzińskie zajęły się obawami wyrażonymi w tym zakresie, ponieważ wpływały one na zaufanie społeczeństwa do uczciwości systemu wymiaru sprawiedliwości⁵¹⁵.

Od 1 maja 2014 r. do 30 kwietnia 2016 r. Rada Europy realizowała projekt „Wzmocnienie niezależności i skuteczności wymiaru sprawiedliwości w Gruzji”. Projekt był częścią Planu działań RE dla Gruzji na lata 2013-2015. Jego celem było wzmocnienie gruzińskiego systemu wymiaru sprawiedliwości i administracji wymiaru sprawiedliwości oraz zapewnienie dalszej standaryzacji polityki i praktyki wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych zgodnie z zaleceniami i instrumentami RE. Został on specjalnie zaprojektowany w celu poprawy gwarancji proceduralnych w zakresie rozpatrywania spraw karnych i wzmocnienia samorządności sądowej⁵¹⁶.

W okresie realizacji projekt przyczynił się do trwającej reformy sądownictwa i wsparł wysiłki władz w zakresie liberalizacji i modernizacji prawa karnego. W szczególności projekt pomógł władzom sądowniczym w ułatwieniu dyskusji, wymiany opinii między krajowymi interesariuszami a europejskimi ekspertami na temat wzmocnienia krajowego ustawodawstwa karnego i dostępu do orzeczeń sądowych, usprawnienia elektronicznego podziału spraw, modelu wyboru, mianowania i oceny sędziów oraz ram etycznych i dyscyplinarnych dla sądownictwa, a także wzmocnienia niezależności gruzińskiego sądownictwa. Ocenę krajowych ram prawnych i praktyk przeanalizowano pod kątem ich zgodności z odpowiednimi normami i praktykami europejskimi, a interesariuszom przedstawiono opinie prawne ekspertów. Niektóre z

⁵¹⁴ Tamże, pkt. 11.

⁵¹⁵ Tamże, pkt. 12.

⁵¹⁶ Zob. *Strengthening the Independence and Efficiency of the Justice System in Georgia*, www.coe.int, data dostępu: 22.12.2024.

tych zaleceń stały się podstawą zmian legislacyjnych i umożliwiły dalsze zmiany instytucjonalne. Projekt przyczynił się do zwiększenia potencjału zawodów prawniczych w zakresie stosowania norm europejskich w dziedzinie sądownictwa i praw człowieka. Wsparł również opracowanie, publikację i rozpowszechnianie Przewodnika dla sędziów i asystentów sędziów na temat uzasadnienia, formy i spójności stylistycznej orzeczeń w sprawach karnych oraz Przewodnika dla prokuratorów na temat reagowania i uzasadniania aktów proceduralnych i innych dokumentów, które stały się częścią materiałów szkoleniowych dla krajowych instytucji szkoleniowych dla sądownictwa. Opinie Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) zostały przetłumaczone na język gruziński i szeroko rozpowszechnione wśród beneficjentów projektu⁵¹⁷.

W 2015 r. Zgromadzenie Parlamentarne wskazywało, że władze Gruzji powinny były kontynuować reformę wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza prokuratury, w celu ustanowienia prawdziwie niezależnego sądownictwa oraz zajęcia się systemowymi niedociągnięciami w procedurach sądowych odnotowanymi w raporcie monitorującym Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) dotyczącym procesu 14 byłych wysokich rangą urzędników rządowych⁵¹⁸.

Od 1 listopada 2019 r. do 30 listopada 2021 r. działający pod auspicjami Rady Europy Europejski Komitet Współpracy Prawnej realizował projekt pt. „Gruzja: Zwiększenie odpowiedzialności i efektywności systemu sądowniczego oraz profesjonalizmu prawników (PGG)”. Jego cele oparto na poprawie uzasadnienia nominacji sędziowskich i stworzeniu skutecznego mechanizmu odwoławczego. Ponadto podjęto się opracowania skutecznego mechanizmu oceny sędziów oraz systemu awansów na podstawie zasług. Nastąpiła także zmiana kształcenia wstępnego w Wyższej Szkole Sprawiedliwości, jak również rozwijanie potencjału Niezależnego Inspektora w celu przedstawiania uzasadnionych spraw Wysokiej Radzie Sprawiedliwości⁵¹⁹.

⁵¹⁷ Tamże.

⁵¹⁸ Parliamentary Assembly Resolution 2078 (2015), *The Progress of the Assembly's monitoring procedure (October 2014 – August 2015)*, Assembly debate on 1 October 2015 (35th Sitting), Doc. 13868, pkt. 12.5.

⁵¹⁹ Zob. *Georgia: Enhancing the accountability and the efficiency of the judicial system and the professionalism of lawyers (PGG)*, www.coe.int, data dostępu: 22.12.2024.

W kontekście wzmocnienia efektywności i jakości systemu sądowego wyznaczono cele związane z: opracowaniem efektywnego, niezawodnego i przyjaznego użytkownikom elektronicznego systemu zarządzania sprawami; poprawie wydajności sądów oraz ogólnej efektywności i jakości systemu wymiaru sprawiedliwości; wsparciu wdrażania strategii informatycznej sądownictwa; szkoleniem dla sędziów i personelu niesędziowskiego⁵²⁰.

1 czerwca 2021 r. Wysoka Rada Sprawiedliwości wybrała dziewięciu kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego, którzy zostali następnie nominowani do Parlamentu Gruzji⁵²¹. Podejmując tę Decyzję, Wysoka Rada Sprawiedliwości nie wzięła pod uwagę zaleceń Komisji Weneckiej z 28 kwietnia. W tym dokumencie Komisja Wenecka generalnie zatwierdziła zmiany legislacyjne w przepisach dotyczących wyboru i mianowania sędziów Sądu Najwyższego; wskazała jednak również na potrzebę dalszych reform. Aby zapewnić równość kandydatów, Komisja zaproponowała władzom gruzińskim ponowne ogłoszenie konkursu sędziów⁵²².

Kontynuacja procesu wyboru sędziów Sądu Najwyższego, ignorując rekomendację Komisji Weneckiej, po raz kolejny ujawniła, że Wysoka Rada Sprawiedliwości nie miała prawdziwej woli poprawy systemów wymiaru sprawiedliwości. Mianowanie sędziów na wakujące stanowiska w Sądzie Najwyższym poprzez wadliwe procedury stwarzało jeszcze większe ryzyko dla perspektywy reformy wymiaru sprawiedliwości i zmniejszało możliwość wzrostu zaufania publicznego do sądownictwa.

Wydarzenia w Wysokiej Radzie Sprawiedliwości dowodziły, że nie była w stanie wypełniać swoich konstytucyjnych funkcji. Przede wszystkim nie tylko nie zapewniała niezależności i sprawności sądownictwa, ale stała się także jednym z głównych źródeł problemów w systemie. W tej sytuacji, aby uniknąć jeszcze większych szkód dla reputacji Sądu, ważne było, aby procesy parlamentarne były napędzane przez konsensus publiczny i polityczny. Partia rządząca musiała wykazać się wolą polityczną, aby wybierać i mianować kandydatów w sposób demokratyczny, co oznaczało mianowanie sędziów na podstawie konsensusu z partiami opozycyjnymi. Warto

⁵²⁰ Tamże.

⁵²¹ Zob. High Council of Justice Decree N1/41, June 1, 2021 on “Nominations of Supreme Court Judicial Candidates to be Submitted to the Parliament of Georgia”.

⁵²² Zob. Venice Commission, Opinion No. 1039/2021 on the Organic Law on Common Courts of Georgia, Strasbourg, 28 April 2021, CDL-PL(2021)007.

zauważyć, że ustawodawstwo wymagało, aby parlament wybierał członków Wysokiej Rady Sprawiedliwości niebędących sędziami kwalifikowaną większością (3/5 pełnego składu), co wymagało również konsensusu politycznego między większością parlamentarną a opozycją.

Jednocześnie ważnym było, aby parlament przyjął formalną zasadę powoływania sędziów Sądu Najwyższego w drodze konsensusu między mniejszością a większością.

9 października 2023 opublikowano opinię Komisji Weneckiej, oceniającą poprawki z czerwca 2023 r. do ustawy o sądach powszechnych w Gruzji oraz projekt ustawy zainicjowany we wrześniu tego samego roku, z punktu widzenia reformy sądownictwa⁵²³.

Komisja Wenecka wskazała, że była świadoma zarzutów dotyczących uczciwości członków Wysokiej Rady Sprawiedliwości i praktyki wykorzystywania nieformalnych kanałów wpływu w podejmowaniu decyzji, co było sprzeczne z zasadami przejrzystości i odpowiedzialności Rady. Zauważyła również, że gruntowna reforma musiała zająć się uporczywymi zarzutami braku uczciwości wobec członków Wysokiej Rady Sprawiedliwości, co stwarzało ryzyko dla niezależności i bezstronności sędziów. Stwierdziła także, że biorąc pod uwagę obecny wówczas kontekst, wydawało się, że właściwe byłoby, aby władze należycie rozważyły możliwość weryfikacji Wysokiej Rady Sprawiedliwości⁵²⁴.

W swej opinii Komisja Wenecka podkreśliła, że władze nie podjęły wystarczających środków w celu przeprowadzenia rzeczywistej reformy sądownictwa i stwierdziła, że nie była to kwestia techniczna, którą można było rozwiązać poprzez drobne zmiany w obowiązujących ramach prawnych. Kompleksowa reforma oznaczała ponowne rozważenie uprawnień, funkcji, składu i sposobu wyboru członków Wysokiej Rady Sprawiedliwości w celu przywrócenia zaufania publicznego do tego organu, jego niezależności i bezstronności oraz zdolności do wykonywania jego konstytucyjnych funkcji⁵²⁵.

⁵²³ Zob. Venice Commission, Georgia Follow-Up Opinion to Previous Opinions Concerning The Organic Law on Common Courts, Adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023), Strasbourg, 9 October 2023, CDL-AD(2023)033.

⁵²⁴ Tamże.

⁵²⁵ Tamże.

Komisja Wenecka wskazała na konieczność wyeliminowania korporatyizmu sądowego i wskazała kilka sposobów rozwiązania tego problemu poprzez:

- zmianę zasad wyboru członków Wysokiej Rady Sprawiedliwości;
- ograniczenie innych funkcji administracyjnych Wysokiej Rady Sprawiedliwości w sądownictwie;
- ograniczenie uprawnień Wysokiej Rady Sprawiedliwości w celu zmniejszenia ryzyka nadużyć;
- dokonanie podziału uprawnień Rady pomiędzy różne organy⁵²⁶.

Zdaniem Komisji Weneckiej reforma powinna była przebiegać w oparciu o gruntowny i kompleksowy proces konsultacyjny, uznając, że nie było szybkiego rozwiązania, aby przywrócić zaufanie społeczeństwa do systemu sądowniczego. Komisja wielokrotnie podkreślała, że reformy instytucjonalne powinny iść ręką w rękę z długoterminowymi wysiłkami mającymi na celu poprawę profesjonalizmu, przejrzystości i etyki w sądownictwie.

Pomimo pewnych ulepszeń wprowadzonych przez poprawki z czerwca 2023 r., zalecenie kompleksowej reformy Wysokiej Rady Sprawiedliwości nie zostało właściwie uwzględnione. Ponadto Komisja Wenecka wskazała, że nie zostało ono uwzględnione również w projekcie poprawek z września 2023 r.⁵²⁷

3.3.4. Równość i niedyskryminacja

Od 2001 r. Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu równości i przeciwdziałaniu dyskryminacji w Gruzji⁵²⁸. Przede wszystkim dokładnie analizuje sytuację w zakresie rasizmu i nietolerancji i przedstawia sugestie oraz propozycje dotyczące sposobów rozwiązania zidentyfikowanych problemów.

ECRI organizuje Okrągłe Stoły, na których dyskutuje się jak rozwiązać problemy rasizmu w kraju i zapewnić wdrożenie konkretnych zaleceń ECRI. Głównymi tematami okrągłego stołu w Gruzji zorganizowanego w 2007 r. były: 1) raport ECRI na

⁵²⁶ Tamże.

⁵²⁷ Tamże.

⁵²⁸ Zob. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Report on Georgia, Adopted on 22 June 2001, Strasbourg, 23 April 2002, CRI(2002)2.

temat Gruzji; 2) wyzwania stojące przed rozwojem kompleksowego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego w Gruzji; 3) reagowanie na incydenty rasistowskie; 4) budowanie zintegrowanego społeczeństwa w Gruzji⁵²⁹.

W swoim drugim raporcie na temat Gruzji z 30 czerwca 2006 r. ECRI przyznała, że Gruzja poczyniła postępy w wielu dziedzinach, np. wprowadziła nowe przepisy prawa karnego zakazujące dyskryminacji rasowej i podżegania do nienawiści rasowej. Ponadto władze podjęły kroki w celu powstrzymania gwałtownych ataków nietolerancji religijnej. Uruchomiono także program integracji obywatelskiej dla mniejszości etnicznych i religijnych kraju oraz innych grup mniejszościowych. Jednocześnie ECRI wskazała, że stereotypy i uprzedzenia mogące powodować dyskryminację utrzymywały się wśród większości populacji, szczególnie wobec mniejszości etnicznych, mniejszości religijnych o nietypowym wyznaniu, uchodźców w Czeczenii i Turków meschetyńskich. W rezultacie mniejszości etniczne nie mówiące po gruzińsku nadal czuły się obywatelami drugiej kategorii i brały niewielki udział w życiu publicznym i politycznym kraju, a członkowie mniejszości religijnych o nietypowym wyznaniu mogli być nadal narażeni na ataki fizyczne lub na ich własność. ECRI wyraziła zatem zaniepokojenie, że władze nie były wystarczająco świadome sytuacji tych grup mniejszościowych i nie monitorowały jej wystarczająco⁵³⁰.

Wszystkie te kwestie miały zostać omówione z przedstawicielami odpowiedzialnych agencji rządowych i ofiarami dyskryminacji w świetle Ogólnej Rekomendacji Politycznej ECRI nr 7 w sprawie ustawodawstwa krajowego w celu zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej oraz istniejących ram prawnych i instytucjonalnych w celu zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej w Gruzji. Cała sesja okrągłego stołu została poświęcona analizie tego, kim były ofiary rasizmu i dyskryminacji rasowej w Gruzji, a także przeciwdziałaniu incydentom rasistowskim⁵³¹.

Podczas obrad Okrągłego Stołu zorganizowanego w dniu 12 października 2011 r. w Tbilisi pt. „Zwalczanie dyskryminacji rasowej i nietolerancji w Gruzji”, uczestnicy dyskutowali na temat działań podjętych w związku z zaleceniami zawartymi w raporcie ECRI z 2010 r. w odniesieniu do szeregu tematów, podzielonych na cztery sesje: 1)

⁵²⁹ Zob. ECRI's Round Table in Georgia Courtyard by Marriott Tbilisi Hotel Tbilisi, 12 June 2007, Explanatory Note, www.rm.coe.int, data dostępu: 10.11.2024.

⁵³⁰ Zob. European Commission against Racism and Intolerance Second report on Georgia, Adopted on 30 June 2006, Strasbourg, 13 February 2007, CRI(2007)2.

⁵³¹ Zob. ECRI's Round Table in Georgia...jw.

ogólną sytuacją Gruzji przedstawioną w raporcie ECRI; 2) ram prawych i instytucjonalnych służących zwalczaniu dyskryminacji rasowej; 3) zapobieganiu rasizmowi i skutecznym reagowaniu na niego 4) integracji⁵³².

W swoim raporcie na temat Gruzji z czerwca 2020 r. ECRI wyraziła zaniepokojenie utrzymującymi się problemami, np. tym, że członkowie mniejszości etnicznych wciąż byli wykluczeni ze względu na nieznaną języka gruzińskiego, a Romowie pozostawali w trudnej sytuacji⁵³³.

Gdy pod koniec lutego i na początku marca 2022 r., w kontekście agresji Rosji na Ukrainę, doszło do pewnych antyrosyjskich urazów i przypadków dyskryminacyjnego traktowania, władze gruzińskie podjęły szybkie działania, w tym w zakresie regulacji praw konsumentów. obrońca Publiczny wydał również publiczne oświadczenie wspólnie z Radą Mniejszości Narodowych, wypowiadając się przeciwko negatywnym stereotypom i mowie nienawiści wobec Rosjan⁵³⁴.

W wyniku inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. dziesiątki tysięcy osób uciekających przed wojną na Ukrainie przedostało się do Gruzji. Pierwotnie zakwaterowanie zapewniły m.in. gminy. Władze za pomocą dekretów udostępniły Ukraincom również opiekę zdrowotną i edukację⁵³⁵.

ECRI z zadowoleniem przyjęła te pozytywne zmiany w Gruzji. Jednak pomimo osiągniętego postępu, niektóre kwestie budziły obawy.

Niektóre działania Rzecznika Praw Obywatelskich spotkały się z ostrą krytyką ze strony polityków rządowych, co wzbudziło obawy, ponieważ mogło łatwo to podważyć wiarygodność, niezależność i reputację RPO jako instytucji.

Jeśli chodzi o osoby LGBT, w Gruzji nie było prawnej możliwości rejestrowania związków partnerskich osób tej samej płci, a władze nie dokonały przeglądu obowiązujących przepisów w celu oceny, w jakich obszarach pary tej samej płci napotykały inne problemy związane z dostępem do praw w życiu codziennym⁵³⁶.

⁵³² Zob. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Round Table “Combating racial discrimination and intolerance in Georgia”, www.coe.int, data dostępu: 10.11.2024.

⁵³³ Zob. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Report on Georgia (fourth monitoring cycle), Adopted on 28 April 2010, Published on 15 June 2010, CRI(2010)17.

⁵³⁴ Zob. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Report on Georgia (sixth monitoring cycle), Adopted on 28 March 2023. Published on 22 June 2023, s. 5.

⁵³⁵ Tamże.

⁵³⁶ Tamże.

Nie było również wspólnej grupy roboczej przedstawicieli rządu i członków odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w której można byłoby omawiać kwestie równości LGBT. Pomimo rekomendacji ECRI w ostatnim raporcie, nadal nie określono jasnych kryteriów dotyczących warunków, które musiały zostać spełnione w celu prawnego uznania płci.

Mowa nienawiści, zwłaszcza w Internecie, wobec osób LGBT, stanowiła coraz większy problem i nie tylko szerzyła obelgi, ale czasami także podlegała do dyskryminacji i przemocy. Niestety nadal nie było skutecznego systemu monitorowania mowy nienawiści na tle rasistowskim i anty-LGBTI⁵³⁷. Także różne działania szkoleniowe dla funkcjonariuszy organów ścigania, prokuratorów i sędziów dotyczące przestępstw z nienawiści nie zostały ocenione pod kątem ich wpływu. Ponadto w policji nadal nie utworzono żadnej specjalistycznej jednostki, która zajmowałaby się konkretnie incydentami przestępstw na tle rasistowskim i LGBT-fobicznym⁵³⁸.

Ponadto poziom nauczania języka gruzińskiego jako drugiego dla osób niebędących rodzimymi użytkownikami języka wśród historycznych mniejszości etnicznych w kraju był nadal zdecydowanie niewystarczający. Brak znajomości oficjalnego języka państwowego stawiał te osoby w niekorzystnej sytuacji pod względem integracji społecznej i włączenia. Problemy w tym zakresie zauważono również w kontekście środków podjętych przeciwko Covid-19, gdy informacje nie były na samym początku udostępniane szybko w językach mniejszości, nawet na obszarach gęsto zaludnionych przez mniejszości etniczne⁵³⁹.

Inny problem dotyczył Państwowej Agencji ds. Religii, która nadal nie zmieniła swojej polityki z 2015 r., która koncentrowała się na „wewnętrznych i zagranicznych dyskursach bezpieczeństwa państwa”, zwłaszcza w kontekście radzenia sobie z religijną różnorodnością ludności w Gruzji. Ponadto władze nie zainicjowały żadnej współpracy ani konstruktywnych relacji między Państwową Agencją, działającą w ramach Centrum Tolerancji Rzecznika Publicznego⁵⁴⁰.

ECRI zaleciła, aby władze zapewniły, że politycy, w szczególności członkowie rządu, powstrzymają się od komentarzy, które podważałyby wiarygodność, reputację i

⁵³⁷ Tamże.

⁵³⁸ Tamże.

⁵³⁹ Tamże.

⁵⁴⁰ Tamże, s. 6.

niezależność Rzecznika Publicznego. Ponadto, ponowiła zalecenie, aby władze jasno uregulowały warunki oficjalnego uznania nowej płci danej osoby, jak również ustanowiły skuteczny system monitorowania mowy nienawiści na tle rasistowskim i anty-LGBTI, opierając się na wiedzy eksperckiej Rzecznika Publicznego i odpowiednich organizacji pozarządowych, w tym ze społeczności LGBTI. A w razie potrzeb zwróciły się o wsparcie do Rady Europy⁵⁴¹.

ECRI ponowiła również swoje zalecenie, aby władze przeprowadziły ocenę skutków w celu oceny działań szkoleniowych dla funkcjonariuszy organów ścigania, prokuratorów i sędziów zajmujących się przypadkami przestępstw z nienawiści i w razie potrzeby, dostosowały je. ECRI zaleciła także, aby władze gruzińskie znacznie zwiększyły liczbę godzin nauczania języka gruzińskiego jako drugiego języka w szkołach mniejszościowych na poziomie podstawowym i średnim, jak również utworzyły międzyagencyjny komitet w celu wdrożenia filaru równości Narodowej Strategii Praw Człowieka na lata 2022-2030 i towarzyszących jej Planów Działań. W skład tego komitetu mieliby wejść przedstawiciele Biura Obrońcy Publicznego, organizacji międzynarodowych i odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego reprezentujących grupy będące przedmiotem zainteresowania ECRI⁵⁴².

3.3.5. Zakaz tortur

Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom (CPT) przeprowadza wizyty w miejscach zatrzymań (dla nieletnich i imigrantów, komisariatach policji, szpitalach psychiatrycznych), aby ocenić w jaki sposób traktowane są osoby pozbawione wolności⁵⁴³.

Pierwsza okresowa wizyta CPT w Gruzji miała miejsce w maju 2001 r. W raporcie pomonitoringowym pozytywnie odniesiono się do reformy systemu penitencjarnego, w ramach, której w Ministerstwie Sprawiedliwości utworzono specjalny departament monitorujący. Postęp odnotowano również w zakresie

⁵⁴¹ Tamże.

⁵⁴² Tamże.

⁵⁴³ Zob. H. Maciąg, *Aktywność Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu (CPT) w obszarze więziennictwa w państwach członkowskich Rady Europy*, [w:] *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 415-427.

zwalczania gruzlicy. Jednak warunki w więzieniu nr 5 w Tbilisi – które były największym zakładem karnym w kraju – pozostawały w większości niezmienione. Zakład ten był przepełniony, a osiedle budynków dodatkowo uległo pogorszeniu w wyniku trzęsienia ziemi w 2002 r. Wysiłki władz mające na celu relokację więźniów i remont więzienia nr 5 były udaremniane przez trudności w finansowaniu ukończenia nowego więzienia w Rustawi⁵⁴⁴.

Warto wskazać, że Gruzja ma długą historię tolerowania tortur i złego traktowania przez funkcjonariuszy organów ścigania. Nowy rząd, który doszedł do władzy po „rewolucji róż” w listopadzie 2003 r. podjął pewne kroki w celu rozwiązania takich nadużyć, ale te wysiłki okazały się niewystarczające, aby je powstrzymać. Co więcej, niektóre z nowych polityk rządu w zakresie egzekwowania prawa wywoływały nowe zarzuty dotyczące naruszeń należytego procesu, tortur i złego traktowania⁵⁴⁵.

Nowy rząd, na czele którego stanął prezydent Micheil Saakaszwili, starał się spełnić obietnice radykalnych reform i żądania społeczne, aby położyć kres powszechnemu bezrobociu, ubóstwu, korupcji i przestępczości, które nękały Gruzję od czasu uzyskania niepodległości w 1991 r. Rząd widział przynajmniej część rozwiązania w bliższych związkach z Europą i Stanami Zjednoczonymi. Chciał dostosować standardy prawne, gospodarcze i społeczne do standardów tych krajów⁵⁴⁶. W związku z tym rozpoczął program szeroko zakrojonych reform w niemal wszystkich sferach, od edukacji po wojsko⁵⁴⁷.

Jednym z najważniejszych priorytetów reform było wykorzenienie korupcji i szerzącej się przestępczości. Silna Platforma Saakaszwilego w tych obszarach doprowadziła do głośnej kampanii aresztowań byłych urzędników rządowych i podejrzanych członków przestępczości zorganizowanej. Po dwunastu latach rządów sparaliżowanych korupcją Gruzini powitali rząd, który w końcu był gotowy zająć się tymi problemami. Społeczność międzynarodowa powitała rząd partnerski, który obiecał

⁵⁴⁴ Zob. Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 6 to 18 May 2001, Strasbourg, 25 July 2002, CPT/Inf(2002)14.

⁵⁴⁵ Zob. J.D. Reichelt, *The Republic of Georgia's fight against torture: a model for emerging democracies*, "Institute of Foreign and Comparative Law" 2007, Vol. 40, s. 57-58.

⁵⁴⁶ Zob. *Saakashvili Addressed PACE, Civil Georgia*, January 28, 2004, www.civil.ge, data dostępu: 29.10.2024.

⁵⁴⁷ Zob. J.D. Reichelt, *The Republic of Georgia's...*, j.w., s. 59.

przynieść stabilność w regionie⁵⁴⁸. Jednak kampanii towarzyszyły uporczywe zarzuty nadużyć ze strony funkcjonariuszy organów ścigania, w tym tortur i złego traktowania. W pierwszych dziesięciu miesiącach urzędowania rządu jego polityka wydawała się raczej podsycać nadużycia, niż je ograniczać. Zgodnie z jego silnym podejściem funkcjonariusze organów ścigania wydawali się czuć ośmieleni do stosowania nielegalnych środków w celu zapewnienia aresztowań wszelkiego rodzaju podejrzanych o popełnienie przestępstwa. Prawnicy, organizacje pozarządowe, dziennikarze a nawet urzędnicy państwowi poinformowali Human Rights Watch o powszechnych nadużyciach policji, w tym o nieprzedstawianiu stosownych nakazów aresztowania, podrzucaniu zatrzymanym broni i narkotyków, wykorzystywaniu fałszywych świadków, torturach i złym traktowaniu⁵⁴⁹.

Częścią rządowego programu reformy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych był nowo utworzony system negocjacji ugody, który nieświadomie ułatwiał bezkarność, umożliwiając funkcjonariuszom organów ścigania, którzy dopuścili się tortur lub ich kolegom, negocjowanie pozbawienia prawa zatrzymanych do dochodzenia zadośćuczynienia w zamian za obietnice łagodnych kar dla tych zatrzymanych. Podczas, gdy prawo nakazywało sędziom zapewnienie, że porozumienia w sprawie negocjacji ugody nie były wymuszane, w praktyce sędziowie niewiele zrobili aby zapewnić, że funkcjonariusze organów ścigania powstrzymają się od nadużywania nowego systemu i potwierdzili porozumienia w sprawie negocjacji ugody, które skutecznie wyeliminowały możliwość dochodzenia zarzutów dotyczących tortur. Biorąc pod uwagę długą historię nadużyć policji w Gruzji, można było oczekiwać dodatkowej staranności w celu zapewnienia, że porozumienia w sprawie negocjacji ugody w praktyce nie podważały praw podejrzanych, ale nie podjęto w tym zakresie dodatkowych wysiłków⁵⁵⁰.

Nowe nadużycia funkcjonariuszy organów ścigania ostro kontrastowały z obietnicami reform rządu. W październiku 2004 r. rząd zdawał się to rozumieć i podjął

⁵⁴⁸ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1363 (2004), *Functioning of democratic institutions in Georgia*, Assembly debate on 28 January 2004 (5th Sitting), Doc. 10049.

⁵⁴⁹ Zob. Human Rights Watch, *Georgia: Uncertain Torture Reform*. Human Rights Watch Briefing Paper, 12 April, 2005, www.hrw.org, data dostępu: 29.10.2024.

⁵⁵⁰ Zob. J.D. Reichelt, *The Republic of Georgia's...*, s. 60.

pewne kroki w celu poprawy sytuacji, proponując lepsze szkolenie policji i wdrażając większy nadzór nad ośrodkami zatrzymań⁵⁵¹.

CPT w swym drugim raporcie na temat Gruzji dotyczącym okresowej wizyty, która odbyła się w dwóch częściach: w listopadzie 2003 i w maju 2004 r., stwierdził, że podejrzani o popełnienie przestępstwa nadal byli narażeni na znaczne ryzyko złego traktowania przez policję. Aby temu zapobiec, Komitet zaproponował środki dotyczące w szczególności integracji koncepcji praw człowieka z praktycznym szkoleniem zawodowym oraz zintensyfikowania szkolenia śledczych i personelu operacyjnego policji w zakresie nowoczesnych technik przesłuchań i dochodzeń. CPT zalecił także, aby prawne zabezpieczenia przed złym traktowaniem (takie jak powiadomienie o zatrzymaniu, dostęp do prawnika i dostęp do lekarza) były w pełni skuteczne w praktyce⁵⁵².

Jeśli chodzi o więzienia, CPT wyraził zaniepokojenie brakiem postępu w wielu obszarach gruzińskiego systemu penitencjarnego. Wzrost populacji więziennej i bardzo zły stan istniejącego majątku więziennego sprawiły, że warunki w wielu placówkach wyraźnie naruszały przepisy zarówno gruzińskiego ustawodawstwa, jak i normy międzynarodowe. Z pozytywnej strony, CPT zauważył, że poczyniono znaczne postępy w zakresie zwalczania rozprzestrzeniania się gruźlicy⁵⁵³.

W 2004 r. odpowiedzi na zalecenia CPT mające na celu zapobieganie złemu traktowaniu przez policję, władze gruzińskie podjęły działania mające na celu poprawę szkoleń zawodowych i zwiększenie kontroli nad działaniami policji. Jednakże w dalszym ciągu warunki zatrzymania w większości placówek policyjnych pozostawały niezadowolające z powodu braku środków finansowych⁵⁵⁴.

W raporcie z trzeciej okresowej wizyty w Gruzji, która miała miejsce w marcu/kwietniu 2007 r. wskazano, iż delegacja CPT odniosła wrażenie, że sytuacja w zakresie traktowania osób zatrzymanych przez policję znacznie się poprawiła. Odnotowano tylko kilka odosobnionych zarzutów fizycznego znęcania się, z których

⁵⁵¹ Tamże, s. 61.

⁵⁵² Zob. Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 28 November 2003 and from 7 to 14 May 2004, Strasbourg, 30 June 2005, CPT/Inf(2005)12.

⁵⁵³ Tamże.

⁵⁵⁴ Zob. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *2004 News: Anti-torture Committee publishes Georgian responses to 2001 visit report*, www.coe.int, data dostępu: 4.11.2024.

wszystkie, oprócz jednego, dotyczyły nadmiernego użycia siły w momencie zatrzymania. CPT z zadowoleniem przyjął postępy poczynione w tej dziedzinie przez władze gruzińskie, co było wynikiem szeregu środków podjętych w ostatnich latach, w tym nowego podejścia do selekcji i szkolenia personelu policyjnego oraz wzmocnienia mechanizmów kontroli wewnętrznej i monitorowania zewnętrznego. Jednocześnie jasne było, że władze musiały zachować czujność⁵⁵⁵.

CPT przedstawił również kilka zaleceń mających na celu w szczególności wzmocnienie formalnych zabezpieczeń przed złym traktowaniem i poprawę kontroli obrażeń. W obszarze więzień jednym ze szczególnie pożądaných rezultatów trwającej reformy systemu penitencjarnego było ograniczenie korupcji. Jednakże gwałtowny wzrost populacji więziennej, która wzrosła ponad dwukrotnie od czasu poprzedniej okresowej wizyty CPT w 2004 r., oraz wynikające z tego przeludnienie więzień podważały wysiłki podejmowane w celu stworzenia humanitarnego systemu penitencjarnego. Najbardziej niezwykle przeludnienie zaobserwowano w głównym zakładzie karnym, więzieniu nr 5 w Tbilisi, gdzie powierzchnia mieszkalna na więźnia wynosiła poniżej 0,5 metra kwadratowego. CPT wezwał władze gruzińskie do podwojenia wysiłków w celu zwalczania przeludnienia więzień, w szczególności poprzez przyjęcie polityki mającej na celu ograniczenie lub modulację liczby osób kierowanych do więzień⁵⁵⁶.

W czterech z pięciu wizytowanych zakładów karnych nie usłyszano żadnych zarzutów dotyczących fizycznego znęcania się nad więźniami przez personel. Jednak w więzieniu nr 6 w Rustawi delegacja otrzymała liczne i spójne zarzuty dotyczące bicia więźniów przy przyjęciu, a także w innych kontekstach. CPT zalecił, aby kierownictwo tego więzienia przekazało personelowi więziennemu jasny komunikat, że fizyczne złe traktowanie i werbalne znęcanie się nad więźniami, a także inne formy lekceważącego lub prowokacyjnego zachowania, są niedopuszczalne i będą traktowane surowo⁵⁵⁷.

Problematyczne pozostawało zapewnienie opieki zdrowotnej więźniom z powodu niedoboru personelu, obiektów i zasobów. CPT wyraził szczególne zaniepokojenie tym, że postęp zaobserwowany podczas drugiej okresowej wizyty w

⁵⁵⁵ Zob. Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 21 March to 2 April 2007, Strasbourg, 25 October 2007, CPT/Inf(2007)42.

⁵⁵⁶ Tamże.

⁵⁵⁷ Tamże.

obszarze zwalczania gruźlicy był zagrożony przez gwałtowny wzrost populacji więziennej.⁵⁵⁸

Co prawda, nie otrzymano żadnych sygnałów o złym traktowaniu w dwóch odwiedzonych placówkach psychiatrycznych Asatiani Psychiatric Institute w Tbilisi i Kutri Psychiatric Hospital. Jednak obie placówki cierpiały z powodu przeludnienia, chociaż warunki życia pacjentów były ogólnie lepsze w Kutiri. W raporcie zawarto również ocenę prawnych zabezpieczeń mających zastosowanie do pacjentów psychiatrycznych poddanych przymusowemu leczeniu na mocy nowej ustawy o opiece psychiatrycznej.

Warto zauważyć, że po natychmiastowej obserwacji dokonanej przez delegację CPT pod koniec wizyty, władze gruzińskie zamknęły „Hauptvacht” (wojskowy areszt) w Tbilisi, który zapewniał nieodpowiednie warunki przetrzymywania⁵⁵⁹.

W dniach 29 września do 2 października 2008 r. przedstawiciele CPT odbyli szereg spotkań w Tbilisi i Suchumi, których celem było umożliwienie Komitetowi wykonywania jego mandatu na całym terytorium Gruzji⁵⁶⁰.

W Tbilisi przedstawiciele CPT przeprowadzili rozmowy z ministrem sprawiedliwości, Niką Gvaramią i Tiną Burjalini, ministrem reintegracji, Temuri Yakobashili, pierwszym wiceministrem spraw wewnętrznych, Ekaterine Zguladze i sekretarzem Rady Bezpieczeństwa Narodowego Gruzji, Aleksandrem Lomaia, a także z innymi wysokimi rangą urzędnikami rządowymi. Spotkali się również z obrońcą publicznym Gruzji, Sonarem Subarim.

Podobne konsultacje odbyły się wcześniej w lipcu 2008 r., po odroczeniu, na prośbę władz gruzińskich, planowanej wizyty *ad hoc* CPT w regionach Abchazji i Osetii Południowej. Nowa seria rozmów dała okazję do zbadania implikacji niedawnego konfliktu zbrojnego i późniejszych wydarzeń dla planowanej wizyty *ad hoc* w 2009 r.⁵⁶¹

⁵⁵⁸ Tamże.

⁵⁵⁹ Tamże.

⁵⁶⁰ Zob. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *2008 News Extending the activities of the Council of Europe anti-torture Committee to Abkhazia and South Ossetia*, www.coe.int, data dostępu: 4.11.2024.

⁵⁶¹ Zob. Report on the visit to the region of Abkhazia, Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 April to 4 May 2009, Strasbourg, 23 December 2009, CPT/Inf(2009)38.

W Suchumi przedstawiciele CPT spotkali się z faktycznymi pełnomocnikami prezydenta ds. praw człowieka w Abchazji i Osetii Południowej, odpowiednio Georgijem Otrybą i Dawidem Sanakojewem, i wyjaśnili im zakres zadań i metody pracy Komitetu.

CPT w raporcie ze swojej czwartej okresowej wizyty w Gruzji, przeprowadzonej w lutym 2010 r. wskazał, że sytuacja w zakresie traktowania osób zatrzymanych przez policję w Gruzji znacznie się poprawiła w ostatnich latach. Z zadowoleniem przyjął zdecydowane działania podjęte przez władze gruzińskie w celu zapobiegania złemu traktowaniu. Niemniej jednak uporczywość niektórych zarzutów wyraźnie wskazywała, że musiały one zachować czujność. CPT zalecił, aby władze gruzińskie nadal przekazywały wszystkim pracownikom policji stanowczy komunikat „zerowej tolerancji” dla złego traktowania, w tym poprzez bieżące działania szkoleniowe. W ramach tego komunikatu należało jasno stwierdzić, że sprawcy złego traktowania oraz osoby tolerujące lub zachęcające do takich czynów będą podlegać surowym sankcjom. Ponadto funkcjonariusze policji musieli zostać przeszkoleni w zakresie zapobiegania przemocy i minimalizowania jej w kontekście zatrzymania. W swoim raporcie CPT zajął się także kwestią dochodzeń w sprawie skarg na złe traktowanie przez policję i zalecił podjęcie kroków w celu zapewnienia, że takie dochodzenia w pełni spełniały kryteria „skutecznego” dochodzenia ustalone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka⁵⁶².

Powszechnym problemem było przełudnienie więzień. Pomimo dość dużego programu budowy więzień, ciągły wzrost populacji więźniów podważał wysiłki podejmowane w celu stworzenia humanitarnego systemu penitencjarnego. CPT wezwał władze Gruzji do podwojenia wysiłków w celu zwalczania przełudnienia więzień poprzez przyjęcie polityki mającej na celu ograniczenie lub modulację liczby osób kierowanych do więzień. Komitet zalecił również, aby władze jak najszybciej dokonały przeglądu norm ustalonych w ustawodawstwie dotyczących powierzchni mieszkalnej na więźnia, tak aby zapewnić co najmniej 4 metry kwadratowe na więźnia w celach wieloosobowych we wszystkich zakładach karnych.

⁵⁶² Zob. Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 5 to 15 February 2010, Strasbourg, 21 September 2010, CPT/Inf(2010)27.

W świetle informacji uzyskanych podczas wizyty, CPT zalecił kierownictwu więzienia nr 8 w Tbilisi (Gldani), zakładu karnego nr 7 w Ksani i zakładu karnego nr 8 w Geguti podjęcie odpowiednich kroków w celu zapewnienia, że personel więzienia nie będzie nadużywał swoich uprawnień i uciekał się do złego traktowania.

Podczas wizyty kontrolnej w szpitalu Asatiani Psychiatric Institute w Tbilisi nie otrzymano żadnych zarzutów złego traktowania pacjentów przez personel. Jednak stale pogarszający się stan szpitala sprawił, że nie nadawał się on do przyjmowania pacjentów i stworzył warunki, które można było łatwo określić jako nieludzkie i poniżające. Podczas oczekiwania na wdrożenie projektów transformacji Asatiani Psychiatric Institute, CPT wezwał władze gruzińskie do zajęcia się najpilniejszymi niedociągnięciami w zakresie warunków życia pacjentów, a w szczególności do poprawy ogrzewania w całym szpitalu.

W listopadzie 2012 r. CPT przeprowadził wizytę doraźną w Gruzji. Rozmowy przeprowadzone na wysokim szczeblu koncentrowały się głównie na skuteczności dochodzeń karnych wszczętych po opublikowaniu 18 września 2012 r. materiału wideo zawierającego sceny pozornego poważnego złego traktowania więźniów przez personel niektórych zakładów karnych. Omówiono również działania legislacyjne, administracyjne i inne podejmowane (i planowane) przez władze gruzińskie w odniesieniu do systemu więziennictwa kraju. W swoim raporcie CPT z zadowoleniem przyjął szeroko zakrojoną amnestię więzienną, podkreślając jednocześnie, że problemów przeludnienia więzień i wzrostu populacji więziennej nie można rozwiązać w sposób kompleksowy i trwały poprzez stosowanie takich wyjątkowych środków. Zdaniem CPT strategia trwałej redukcji populacji więziennej powinna obejmować szereg kroków w celu zapewnienia, że uwięzienie jest rzeczywiście środkiem ostatecznym. CPT przedstawił również kilka zaleceń dotyczących dwóch więzień odwiedzonych przez delegację (w Gldani i Kutasi) oraz innych kwestii związanych z systemem więziennictwa, w szczególności z opieką zdrowotną w więzieniach⁵⁶³.

Piąta okresowa wizyta CPT w Gruzji dała okazję do oceny, w jakim stopniu wdrożono zalecenia wydane po poprzednich wizytach. Szczególną uwagę zwrócono na traktowanie osób w areszcie policyjnym, więźniów i pacjentów psychiatrycznych. CPT

⁵⁶³ Zob. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 2013 News: *Council of Europe anti-torture Committee publishes report on Georgia*, www.coe.int, data dostępu: 5.11.2024.

odnotował szereg pozytywnych zmian, w szczególności w odniesieniu do ciągłej poprawy warunków materialnych zatrzymania w zakładach policyjnych, zwalczania przeludnienia więzień i poprawy warunków materialnych i usług opieki zdrowotnej w więzieniach. Niestety poczyniono niewielki lub żaden postęp w innych obszarach, takich jak reżim, działania i kontakt ze światem zewnętrznym w systemie więziennym, sytuacji pacjentów psychiatrycznych w szpitalu psychiatrycznym w Kutri. Co więcej, bezkarność nadal stanowiła poważny problem w Gruzji. Głównym problemem systemowym było to, że chociaż zgodnie z prawem Prokuratura była uprawniona do badania wszelkich zarzutów/skarg/wskazówek złego traktowania przez funkcjonariuszy organów ścigania, w praktyce wstępne dochodzenia i czynności dochodzeniowe były prawie zawsze wykonywane przez pracowników działów śledczych odpowiednich ministerstw. Rodziło to pytanie o niezależność takich dochodzeń. Inne problemy obejmowały opóźnienia w gromadzeniu i zabezpieczaniu dowodów, braku przesłuchania świadków i wszczynania dochodzeń na podstawie niewłaściwych sekcji Kodeksu karnego. Podejrzani funkcjonariusze zazwyczaj nie byli zawieszani w wykonywaniu obowiązków i nie podejmowano żadnych działań w celu ochrony potencjalnych ofiar (np. więźniów) przed wywieraniem presji i zmuszaniem ich do zmiany zeznań. CPT wezwał władze gruzińskie do podjęcia skutecznych kroków w celu zapewnienia, że możliwe przypadki złego traktowania osób pozbawionych wolności będą badane w sposób niezależny, skuteczny i przejrzysty⁵⁶⁴.

W nawiązaniu do powyższych zaleceń podczas wizyty CPT, która odbyła się w dniach 10-21 września 2018 r., delegacja oceniła postępy w ich realizacji. W tym kontekście zwrócono szczególną uwagę na traktowanie osób w areszcie policyjnym i sytuację więźniów w zakładach karnych, w szczególności tych w więzieniach wysokiego ryzyka i półotwartych, a także nieletnich. Ponadto delegacja przeprowadziła wizyty w kilku szpitalach psychiatrycznych i, po raz pierwszy w Gruzji, w ośrodku zatrzymań dla imigrantów⁵⁶⁵.

⁵⁶⁴ Zob. Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 11 December 2014, Strasbourg, 15 December 2015, CPT/Inf(2015) 42.

⁵⁶⁵ Zob. Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 September 2018, Strasbourg, 10 May 2019, CPT/Inf(2019)16.

Delegacja CPT rozmawiała z wieloma osobami, które były w areszcie policyjnym i nie otrzymała prawie żadnych zarzutów złego traktowania przez funkcjonariuszy policji. Podobnie jak poprzednio, nie usłyszano żadnych zarzutów dotyczących personelu pracującego w tymczasowych aresztach izolacyjnych. Ponadto żadnego z niewielu usłyszanych zarzutów nie można było uznać za wiarygodne, poparte dowodami medycznymi i/lub odnoszące się do niedawnej przeszłości. Ogólnie rzecz biorąc, CPT otrzymało bardzo pozytywne wrażenie o nieustających wysiłkach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych mających na celu zwalczanie złego traktowania przez policję. Jeśli chodzi o zabezpieczenia prawne, powiadomienie o zatrzymaniu odbywało się systematycznie i, co do zasady, wkrótce po zatrzymaniu. Warunki materialne zatrzymania w wizytowanych aresztach były ogólnie akceptowalne w odniesieniu do zamierzonego celu i maksymalnego dozwolonego okresu aresztu policyjnego (tj. 72 godziny). Pozostało jednak kilka niedociągnięć: krajowa norma 4 metrów kwadratowych powierzchni mieszkalnej na zatrzymanego nie została jeszcze w pełni i systematycznie wdrożona w praktyce a toalety w celach były generalnie tylko częściowo sprawdzane. Ponadto podejrzani o popełnienie przestępstwa nadal nie mieli dostępu do prysznica i ćwiczeń na świeżym powietrzu⁵⁶⁶.

Podczas kolejnej doraźnej wizyty CPT, która miała miejsce w maju 2021 r. delegacja nie odnotowała poważnych zarzutów dotyczących złego traktowania więźniów przez personel. Jednak wiele zajęć ograniczonych było ze względu na Covid-19. Ponadto nie było jasnej polityki przydziału, nie podjęto żadnej próby oddzielenia recydywistów od osób popełniających przestępstwa po raz pierwszy (ci ostatni byli głównie młodymi więźniami, w wieku poniżej 25 lat). Można zasadnie zadać pytanie, czy było to najlepsze podejście, skoro jednocześnie deklarowanym celem administracji więziennej było przeciwdziałanie wpływom nieformalnej hierarchii więźniów. Wspomnianą sytuację pogarszała wyjątkowo niska liczba personelu. Istniało również wysokie ryzyko przemocy między więźniami, w związku z obecnością nieformalnej hierarchii więźniów wyróżniających się symbolami ośmioramiennej gwiazdy. Wielu więźniów wyraźnie bało się rozmawiać z delegacją. W tym kontekście delegację CPT nie zdziwił fakt, że odnotowano tylko jedno wyraźne oskarżenie o przemoc fizyczną

⁵⁶⁶ Tamże.

(obejmujące uderzenie w twarz – rzekomo skutkujące uszkodzeniem zęba – oraz w lewe ucho)⁵⁶⁷.

W wyniku doraźnej wizyty CPT w marcu 2023 r. delegacja skupiła swoją uwagę na usługach opieki zdrowotnej w więzieniach. Odwiedzono w szczególności oddziały zamknięte kliniki VivaMedi w Tbilisi, gdzie pomimo wyraźnego wniosku zawartego w piśmie informującym o zamiarze Komitetu odwiedzenia placówki i odpowiednich zapewnień ze strony władz gruzińskich, delegacji nie zapewniono pełnego, natychmiastowego i nieograniczonego dostępu do stosownych akt medycznych i innej dokumentacji w pierwszym dniu wizyty w placówce⁵⁶⁸.

Podczas wizyty delegacja nie usłyszała żadnych zarzutów złego traktowania pacjentów przez personel. Podobnie nie wniosła żadnych uwag dotyczących warunków materialnych. Niedociągnięcia, odnotowane w zaleceniach CPT dotyczyły pilnego podjęcia kroków dotyczących zapewnienia możliwości codziennych ćwiczeń na świeżym powietrzu, zapewnienia dostępu do telewizji, radia i gazet oraz umożliwienia pacjentom przebywającym w odosobnieniu znaczącego kontaktu z innymi pacjentami (przynajmniej 2 godziny dziennie) z innymi pacjentami lub oddanym i odpowiednio przeszkolonym personelem. Ponadto delegacja była bardzo zaniepokojona faktem, że pacjenci umieszczeni na trzech bezpiecznych oddziałach kliniki VivaMedi mieli niezwykle ograniczone możliwości utrzymywania kontaktu ze światem zewnętrznym: z rzadkimi wyjątkami (jednym z nich był pan C22), odwiedziny były zabronione, podobnie jak rozmowy telefoniczne (poza jednym połączeniem po przybyciu). Było to szczególnie niepokojące w przypadku pacjentów, którzy pozostawali w klinice przez dłuższy okres (na przykład ponad dwa tygodnie). Ponadto takie restrykcyjne ustalenia były sprzeczne z przepisami Kodeksu Więziennego. Komitet zalecił, aby podjąć pilne kroki w celu zapewnienia, że odpowiednie przepisy Kodeksu będą, co do zasady, w pełni stosowane⁵⁶⁹.

⁵⁶⁷ Zob. Report to the Georgian Government on the ad hoc visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 24 May 2021, Strasbourg, 16 June 2022, CPT/Inf (2022) 11.

⁵⁶⁸ Zob. Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 25 to 27 March 2023, Strasbourg, 18 January 2024, CPT/Inf (2024) 02.

⁵⁶⁹ Tamże.

3.3.6. Ochrona praw socjalnych

Jako członek Rady Europy, Gruzja ratyfikowała zmienioną Europejską Kartę Społeczną, akceptując 63 z 98 jej paragrafów⁵⁷⁰, ale nie upoważniła Europejskiego Komitetu Praw Społecznych (EKPS) do rozstrzygania zbiorowych skarg przeciwko niej. Jej polityka i praktyki dotyczące praw socjalnych są również monitorowane przez Komisarza Praw Człowieka, który identyfikuje luki w tym obszarze, przeprowadza wizyty w krajach, angażuje się w dialog z państwami oraz przygotowuje raporty tematyczne i porady⁵⁷¹.

Jako państwo będące stroną Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej Gruzja ma obowiązek przedkładać Europejskiemu Komitetowi Praw Społecznych coroczne sprawozdania dotyczące wdrażania postanowień Karty.

Od 1 marca 2021 r. do grudnia 2023 r. Rada Europy realizowała projekt pt. „Wzmocnienie ochrony praw socjalnych i ekonomicznych w Gruzji”. Miał on na celu zwiększenie zdolności władz gruzińskich do realizacji praw socjalnych i usług socjalnych, a także przyczynienie się do dostosowania gruzińskich przepisów (szczególnie w obszarze praw pracowniczych) do standardów europejskich. Ponadto inne cele projektu oparto na promowaniu akceptacji nowych postanowień Karty (mających na celu poprawę bezpieczeństwa pracy i dostępu do zabezpieczenia medycznego i socjalnego), przyczynieniu się do poprawy jakości raportów krajowych i konsolidacji zdolności biura Rzecznika Praw Obywatelskich do monitorowania przestrzegania praw socjalnych i składania alternatywnych raportów EKPS⁵⁷².

Ocena potrzeb ujawniła problemy związane z realizacją praw pracowniczych, segregacją w pionie działalności zawodowej oraz luką płacową między kobietami a mężczyznami⁵⁷³.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na potrzebę nadzoru nad ochroną praw socjalnych, jako jednym z priorytetowych obszarów jego działalności. Według niego, pomimo wprowadzonych pozytywnych zmian, istniało szereg wyzwań

⁵⁷⁰ Zob. *Georgia and the European Social Charter*, www.rm.coe.int/georgia-april2024-en-2751-6538-0101-1/1680bOe5a8, data dostępu: 14.11.2024.

⁵⁷¹ Zob. *Georgia*, www.coe.int, data dostępu: 14.11.2024.

⁵⁷² Zob. *Strengthening Protection of Social and Economic Rights in Georgia*, www.coe.int, data dostępu: 14.11.2024.

⁵⁷³

systemowych, dla rozwiązania których RPO nadal aktywnie działał i współpracował z odpowiednimi organami, opracowywał zalecenia i okresowo przedkładał alternatywne raporty EKPS.

We wnioskach EKPS z 2019 r. dotyczących Gruzji dotyczących dzieci, rodzin i imigrantów analizą objętą realizację Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej w zakresie przepisów: prawo dzieci i młodzieży do ochrony (artykuł 7); prawo kobiet zatrudnionych do ochrony macierzyństwa (artykuł 8); prawo rodziny do ochrony socjalnej, prawnej i ekonomicznej (artykuł 16); prawo matek i dzieci do ochrony socjalnej i ekonomicznej (artykuł 17); prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy (artykuł 19); prawo pracowników z rodziną obowiązki dotyczące równych szans i traktowania (artykuł 27), prawo do mieszkania (artykuł 31) wskazując, iż:

- w odniesieniu do art. 7 § 1 (*15 lat jako minimalny wiek dopuszczenia do zatrudnienia*)

Komitety stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ:

- zakaz zatrudniania osób poniżej 15 roku życia nie miał zastosowania do wszystkich sektorów gospodarki i wszystkich form działalności gospodarczej;
- dzieci poniżej 15 roku życia mogły wykonywać lekką pracę przez nadmiernie długi czas, dlatego też taka praca nie mogła być kwalifikowana jako lekka;
- inspekcje pracy nadzorujące przestrzeganie przepisów dotyczących pracy dzieci w praktyce były bardzo ograniczone i w okresie sprawozdawczym były przeprowadzane wyłącznie za zgodą pracodawcy.

- w odniesieniu do art. 7 § 2 (*18 lat jako minimalny wiek dopuszczenia do zatrudnienia*),

Komitety stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ inspekcje pracy nadzorujące przestrzeganie przepisów dotyczących zakazu zatrudniania osób młodych poniżej 18 roku życia do prac niebezpiecznych lub niezdrowych w praktyce były bardzo ograniczone i w okresie objętym sprawozdaniem przeprowadzane były wyłącznie za zgodą pracodawcy.

- w odniesieniu do art. 7 § 3 (*zakaz pracy dzieci nie podlegających jeszcze obowiązkowemu nauczaniu*) Komitety stwierdził, że nie sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią z następujących powodów:

- dzienny i tygodniowy czas trwania lekkiej pracy dozwolonej dzieciom podlegającym obowiązkowi szkolnemu był nadmierny, a zatem parca taka nie mogła być uznana za lekką;
 - inspekcje pracy nadzorujące przestrzeganie przepisów dotyczących pracy dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu były w praktyce bardzo ograniczone i w okresie sprawozdawczym były przeprowadzane wyłącznie za zgodą pracodawcy.
- w odniesieniu do art. 7 § 4 (*ograniczenia pracy pracowników mających mniej niż 18 lat*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ: inspekcje pracy nadzorujące przestrzeganie przepisów dotyczących pracy wykonywanej przez osoby młode poniżej 18 roku życia, które nie podlegały już obowiązkowi edukacji, były w praktyce bardzo ograniczone i w okresie objętym sprawozdaniem przeprowadzane były wyłącznie za zgodą pracodawcy.
- w odniesieniu do art. 7 § 5 (*uznanie prawa pracowników młodocianych i praktykantów do sprawiedliwego wynagrodzenia lub innych odpowiednich zasiłków*) Komitet stwierdził, że nie sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią z następujących powodów:
- nie ustalono, że płaca minimalna wypłacana młodym pracownikom oraz praktykantom była sprawiedliwa.
- w odniesieniu do art. 7 § 6 (*czas poświęcony przez młodocianych na szkolenie zawodowe podczas zwykłego czasu pracy za zgodą pracodawcy, jako część dnia pracy*) Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ czas spędzony na szkoleniu zawodowym nie wliczał się do normalnego czasu pracy.
- w odniesieniu do art. 7 § 7 (*prawo osób zatrudnionych, mających mniej niż 18 lat do nie krótszego niż czterotygodniowy corocznego płatnego urlopu*), Komitet do czasu otrzymania żądanych informacji odroczył wydanie opinii.
- w odniesieniu do art. 7 § 8 (*zakaz zatrudniania osób mających mniej niż 18 lat przy pracy nocnej z wyjątkiem pewnych zawodów określonych przez ustawodawstwo krajowe*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ nie ustalono, że istnieje skuteczny i efektywny system Inspekcji Pracy monitorujący sposób wdrażania w praktyce przepisów dotyczących zakazu pracy nocnej osób młodych poniżej 18 roku życia.

- w odniesieniu do art. 7 § 9 (*regularna kontrola lekarska osób mających mniej niż 18 lat*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ nie ustalono, że przeprowadza się wstępnie badania lekarskie po rekrutacji oraz regularne badania lekarskie po jej zakończeniu u młodych pracowników poniżej 18 roku życia zatrudnionych na stanowiskach określonych w krajowych przepisach ustawowych i wykonawczych.
- w odniesieniu do art. 7 § 10 (*szczególna ochrona przeciwko fizycznym i moralnym zagrożeniom*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią z uwagi na to, że:
 - nie wszystkie formy wykorzystywania seksualnego były kryminalizowane;
 - znaczna liczba dzieci była zaangażowana w pracę dzieci i pracę niebezpieczną.
- w odniesieniu do art. 8 § 3 (*przerwy dla matek karmiących piersią*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji była zgodna z jego treścią.
- w odniesieniu do art. 8 § 4 (*praca nocna kobiet w ciąży*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ nie ustalono, że przepisy dotyczące pracy nocnej zapewniają wystarczającą ochronę zatrudnionym kobietom, które były w ciąży, niedawno urodziły dziecko lub karmiły piersią.
- w odniesieniu do art. 8 § 5 (*zakaz zatrudniania kobiet będących w ciąży, bezpośrednio po urodzeniu dziecka lub karmiących, w kopalniach pod ziemią i przy wszelkich innych pracach mających niebezpieczny, niezdrowy lub uciążliwy charakter*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ nie było odpowiednich przepisów dotyczących pracy niebezpiecznej, niezdrowej lub uciążliwej w przypadku kobiet w ciąży, kobiet, które niedawno urodziły dziecko lub kobiet karmiących piersią.
- w odniesieniu do art. 17 § 1 a (*zapewnienie dzieciom i młodocianym, z uwzględnieniem praw i obowiązków rodziców, niezbędnego leczenia, pomocy i szkolenia*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ nie wszystkie formy cielesnych były zakazane we wszystkich miejscach.
- w odniesieniu do art. 19 § 1 (*utrzymanie lub zapewnienie odpowiednich i bezpłatnych służb zobowiązanych do udzielenia pomocy pracownikom*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ nie ustalono, że podjęto

odpowiednie środki przeciwko wprowadzającej w błąd propagandzie dotyczącej emigracji i imigracji.

- w odniesieniu do art. 19 § 2 (*przyjęcie odpowiednich środków dla ułatwienia wyjazdu, podróży i przyjęcia takich pracowników i ich rodzin oraz zapewnienie im opieki sanitarnej i medycznej oraz dobrych warunków higienicznych w trakcie podróży*), Komitet odroczył wydanie opinii do czasu otrzymania żądanych informacji.

- w odniesieniu do art. 19 § 4 (*równe traktowanie pracowników migrujących*), Komitet w oczekiwaniu na żądane informacje stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią ponieważ nie ustalono, że:

- pracownicy migrujący legalnie przebywający w kraju byli traktowani nie mniej korzystnie niż obywatele w zakresie zakwaterowania;

- prawo do równości w zakresie zatrudnienia, prawo do organizowania się i zakwaterowania podlegało skutecznemu mechanizmowi monitorowania lub kontroli sądowej.

- w odniesieniu do art. 19 § 5 (*równe traktowanie pracowników migrujących odnośnie podatków, opłat lub składek płatnych z tytułu zatrudnienia*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji była zgodna z jego treścią.

- w odniesieniu do art. 19 § 6 (*połączenie rodziny obcokrajowca, któremu zezwolono na osiedlenie się na danym terytorium*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią z następujących powodów:

- nie ustalono, że państwo ułatwia w możliwie najszerszym zakresie łączenie rodzin pracowników migrujących;

- członkom rodziny pracownika migrującego nie przyznawano niezależnego prawa do pobytu po skorzystaniu z prawa do łączenia rodzin.

- w odniesieniu do art. 19 § 7 (*zapewnienie pracownikom legalnie znajdującym się na danym terytorium równego traktowania z obywatelami tego państwa w zakresie postępowania sądowego*), Komitet do czasu otrzymania żądanych informacji odroczył wydanie opinii.

- w odniesieniu do art. 19 § 8 (*zakaz wydalenia pracowników przebywających legalnie na danym terytorium*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji była zgodna z jego treścią.

- w odniesieniu do art. 19 § 9 (*zezwolenie, w granicach ustalonych przez ustawodawstwo, na przekazywanie takiej części zarobków i oszczędności pracowników migrujących, jakiej mogą oni sobie życzyć*), Komitet do czasu otrzymania żądanych informacji odroczył wydanie opinii.
- w odniesieniu do art. 19 § 10 (*rozszerzenie ochrony i pomocy na pracowników migrujących, pracujących na własny rachunek*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią ponieważ podstawy niezgodności określone w artykułach 19 § 1, 19 § 4, 19 § 6 i 19 § 11 miały zastosowanie również do migrantów prowadzących działalność na własny rachunek.
- w odniesieniu do art. 19 § 11 (*poparcie i ułatwienie nauczania pracowników migrujących i członków ich rodzin języka państwa przyjmującego*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią ponieważ nie wykazano, że państwo odpowiednio promuje i ułatwia nauczanie języka narodowego pracownikom migrującym i członkom ich rodzin.
- w odniesieniu do art. 19 § 12 (*poparcie i ułatwianie, w możliwym zakresie, nauczania dzieci pracownika migrującego języka ojczystego tego pracownika*), Komitet do czasu otrzymania żądanych informacji odroczył wydanie opinii.
- w odniesieniu do art. 27 § 1 (*umożliwienie pracownikom mającym obowiązki rodzinne podejmowania i kontynuowania pracy, jak również powrotu do niej po okresie przerwy spowodowanej wykonywaniem tych obowiązków, w tym środków w dziedzinie poradnictwa i szkolenia zawodowego*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ przepisy nie przewidywały konkretnie ułatwienia godzenia życia zawodowego i prywatnego osobom mającym obowiązki rodzinne.
- w odniesieniu do art. 27 § 2 (*urlop rodzicielski dla każdego rodzica po okresie urlopu macierzyńskiego*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią z następujących powodów:
 - ojcowie nie mieli prawa do wykorzystania części urlopu rodzicielskiego na indywidualnej, niezbywalnej podstawie;
 - nie ustanowiono żadnych ustaleń w celu wynagradzania rodziców przebywających na urlopie rodzicielskim powyżej 183. dnia lub dodatkowym urlopie opiekuńczym.

- w odniesieniu do art. 27 § 3 (*zapewnienie, by obowiązki rodzinne nie były uzasadnionym powodem dla zwolnienia z pracy*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji była zgodna z jego treścią⁵⁷⁴.

We wnioskach EKPS z 2020 r.⁵⁷⁵ dotyczących grupy tematycznej zatrudnienie, szkolenia i równość szans, objęto analizą następujące artykuły Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej: prawo do pracy (art. 1); prawo do poradnictwa zawodowego (art. 9); prawo do szkolenia zawodowego (art. 10); prawo osób niepełnosprawnych do samodzielności, integracji społecznej i udziału w życiu społeczności (art. 15); prawo do wykonywania działalności zarobkowej na terytorium innych państw stron (art. 18); prawo do równych szans i równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu bez dyskryminacji ze względu na płeć (art. 20); prawo do ochrony w przypadku rozwiązania stosunku pracy (art. 24); prawo pracowników do ochrony swoich roszczeń w przypadku niewypłacalności pracodawcy (art. 25). Analiza zawarta w raporcie doprowadziła do następujących wniosków:

- w odniesieniu do art. 1 § 1 (*osiągnięcie i utrzymanie możliwie wysokiego i stabilnego poziomu zatrudnienia*) i § 2 (*skuteczna ochrona prawa pracownika do zarabiania na życie pracą swobodnie wybraną*), Komitet odroczył wydanie opinii do czasu otrzymania żądanych informacji.

- w odniesieniu do art. 1 § 3 (*bezpłatne służby zatrudnienia*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ nie ustalono, że służby zatrudnienia działały w sposób efektywny.

- w odniesieniu do art. 1 § 4 (*poradnictwo zawodowe, szkolenie i readaptacja zawodowa*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ nie ustalono skutecznych gwarancji doradztwa i szkolenia dla osób niepełnosprawnych. Jeśli chodzi o ramy prawne Komitet odniósł się do ustawy o eliminacji wszelkich form dyskryminacji z 2014 r., zmienionej w 2019 r., która zakazała m.in. wszelkiej bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w zakresie dostępu do wszystkich form doradztwa zawodowego, kwalifikacji, szkoleń zawodowych i przekwalifikowania (w tym praktycznego

⁵⁷⁴ Zob. European Committee of Social Rights, European Social Charter, Conclusions 2019, Georgia, March 2020, www.coe.int/rapport-geo-en/16809cfbb2, data dostępu: 17.11.2024.

⁵⁷⁵ Zob. European Committee of Social Rights, European Social Charter, Conclusions 2020, Georgia, March 2021, www.rm.coe.int/rapport-geo-en/1680a1c798, data dostępu: 17.11.2024.

doświadczenia zawodowego) na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej. Komitet zauważył, że po ratyfikacji przez Gruzję Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w 2014 r. zmieniono definicję „osób niepełnosprawnych” w ustawie o ochronie socjalnej osób niepełnosprawnych i ustawie o ekspertyzie medycznej i socjalnej. Komitet poprosił, aby w kolejnym sprawozdaniu przedstawiono zaktualizowane informacje na temat dalszego dostosowania ustawodawstwa w tej kwestii, w szczególności w odniesieniu do kształcenia zawodowego i szkolenia osób niepełnosprawnych.

- w odniesieniu do art. 10 § 2 (*system przysposobienia zawodowego oraz inne systemy szkoleń*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z treścią tego artykułu ponieważ nie ustalono, że istniał skuteczny system praktyk zawodowych.

- w odniesieniu do art. 10 § 4 (*szczególne środki szkolenia i reintegracji długoterminowo bezrobotnych*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią z następujących powodów:

- specjalne środki na rzecz przekwalifikowania i reintegracji osób długotrwale bezrobotnych nie zostały jeszcze skutecznie zapewnione lub promowane;
- równe traktowanie w zakresie dostępu do szkoleń i przekwalifikowania osób długotrwale bezrobotnych nie było zagwarantowane obywatelom innych Państw Stron legalnie zamieszkujących w Gruzji.

- w odniesieniu do art. 15 § 3 (*integracja osób niepełnosprawnych*), Komitet zauważył, że przepis ten odzwierciedla i promuje zmianę w polityce dotyczącej niepełnosprawności, która nastąpiła w ciągu ostatnich dekad, odchodząc od opieki społecznej i segregacji w kierunku integracji, uczestnictwa i sprawczości. W świetle tego Komitet podkreślił znaczenie normy niedyskryminacji w kontekście niepełnosprawności i stwierdził, że stanowiła ona integralną część tego artykułu. Komitet w tym względzie odniósł się również do artykułu E dotyczącego niedyskryminacji, przypominając, że ustawa o eliminacji wszelkich form dyskryminacji z 2014 r. zakazała dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Komitet zauważył ponadto, że zgodnie z ustawą o pomocy społecznej gospodarstwa domowe, w których była osoba niepełnosprawna, mogły otrzymywać pomoc społeczną. W konkluzji Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z artykułem 15 § 3 ponieważ

nie ustalono, że osoby niepełnosprawne miały skuteczny dostęp do mieszkań, transportu oraz technologii komunikacyjnych.

- w odniesieniu do art. 18 § 1 - 4 (*prawo do prowadzenia działalności zarobkowej na terytorium innych Stron*), Komitet zauważył, że nie zadano żadnych ukierunkowanych pytań na podstawie tego przepisu. Ponieważ poprzedni wniosek stwierdził, że sytuacja była zgodna, nie przeprowadzono żadnej analizy sytuacji w 2020 r.

- w odniesieniu do art. 20 (*prawo do równych szans i do równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu, bez dyskryminacji ze względu na płeć*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią z uwagi na to, że:

- nie było wyraźnej ustawowej gwarancji równego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn za równą pracę lub pracę o równej wartości;
- nie został spełniony obowiązek poczynienia mierzalnych postępów w zmniejszaniu luki płacowej między kobietami a mężczyznami.

We wnioskach EKPS z 2021 r. dotyczących grupy tematycznej zdrowie, zabezpieczenie społeczne i ochrona socjalna analizie poddano następujące przepisy zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej: prawo do bezpieczeństwa i higienicznych warunków pracy (art. 3); prawo do ochrony zdrowia (art. 11); prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 12); prawo do pomocy społecznej i medycznej (art. 13); prawo do korzystania z usług opieki społecznej (art. 14); prawo osób starszych do ochrony socjalnej (art. 23); prawo do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym (art. 30)⁵⁷⁶. Analiza wykazała, że:

- w odniesieniu do art. 11 § 1 (*wyeliminowanie przyczyn chorób*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią z uwagi na to, że:

- środki podjęte w celu zmniejszenia śmiertelności niemowląt i matek były niewystarczające;
 - nie ustalono, że świadczenie opieki zdrowotnej nie podlega niepotrzebnym opóźnieniom.
- w odniesieniu do art. 11 § 2 (*zapewnienie ułatwień, w zakresie poradnictwa oraz oświaty, dla poprawy stanu zdrowia i rozwijania indywidualnej odpowiedzialności w sprawach zdrowia*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego

⁵⁷⁶ Zob. European Committee of Social Rights, European Social Charter, Conclusions 2021, Georgia, March 2022, www.rm.coe.int/conclusions-2021-georgia-en/1680a5d9f7, data dostępu: 18.11.2024.

treścią, ponieważ środki dotyczące poradnictwa i badań przesiewowych kobiet w ciąży i dzieci były niewystarczające.

- w odniesieniu do art. 11 § 3 (*zapobieganie chorobom epidemicznym, endemicznym i innym, a także wypadkom*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią z następujących powodów:

- nie ustalono, że podjęto odpowiednie środki w celu przezwyciężenia zanieczyszczenia środowiska;
- środki podjęte w celu zapewnienia dostępu do bezpiecznej wody pitnej w obszarach wiejskich były niewystarczające;
- nie ustalono, że podjęto odpowiednie środki w celu zapobiegania wypadkom.

- w odniesieniu do art. 12 § 1 (*ustanowienie systemu zabezpieczenia społecznego*) Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ prawo do zabezpieczenia społecznego nie było zagwarantowane wszystkim pracownikom i osobom pozostającym na ich utrzymaniu.

- w odniesieniu do art. 12 § 3 (*stopniowe podnoszenie systemu zabezpieczenia społecznego*), Komitet odroczył wydanie opinii do czasu otrzymania żądanych informacji.

- w odniesieniu do art. 14 § 1 (*popieranie i organizowanie służb posługujących się metodami właściwymi dla pracy socjalnej*), Komitet stwierdził, że sytuacja była zgodna z jego treścią.

- w odniesieniu do art. 14 § 2 (*zachęcanie do uczestnictwa jednostek i organizacji dobroczynnych lub innych w ustanawianiu i utrzymywaniu takich służb*), Komitet odroczył wydanie opinii na do czasu otrzymania żądanych informacji.

We wnioskach EKPS z 2022 r. dotyczących praw pracowniczych, Komitet wypowiedział się w sprawie zgodności z następującymi przepisami Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej: prawem do sprawiedliwych warunków pracy (art. 2); prawem do sprawiedliwego wynagrodzenia (art. 4); prawem do organizowania się (art. 5); prawem do rokowań zbiorowych (art. 6); prawem do informacji i konsultacji (art. 21); prawem do udziału w określaniu i poprawie warunków pracy i środowiska pracy (art. 22); prawem do godności pracy (art. 26); prawem przedstawicieli pracowników do ochrony w przedsiębiorstwie i udogodnień, które miały być im przyznane (art. 28);

prawem do informacji i konsultacji w procedurach zwolnień grupowych (art. 29)⁵⁷⁷.

Analiza wykazała, że:

- w odniesieniu do art. 2 § 1 (*określenie rozsądnego dziennego i tygodniowego czasu pracy oraz stopniowe skracanie tygodniowego czasu pracy, tak aby zapewnić wzrost wydajności*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ nie było odpowiedniego organu nadzorującego przestrzeganie w praktyce dziennych i tygodniowych limitów czasu pracy.

- w odniesieniu do art. 2 § 2 (*zapewnienie płatnych dni świątecznych*), Komitet stwierdził, że sytuacja nie była zgodna z jego treścią, ponieważ praca wykonywana w święto nie była odpowiednio wynagradzana.

- w odniesieniu do art. 2 § 5 (*zapewnienie tygodniowego wypoczynku*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji była zgodna z jego treścią.

- w odniesieniu do art. 2 § 7 (*zapewnienie, by pracownicy wykonujący pracę nocną korzystali ze środków uwzględniających szczególny charakter tej pracy*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ pracownicy nocni nie podlegali obowiązkowym, regularnym badaniom.

- w odniesieniu do art. 4 § 2 (*prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych*), Komitet odroczył wydanie opinii do czasu otrzymania żądanych informacji.

- w odniesieniu do art. 4 § 3 (*prawo pracowników, zarówno kobiet jak i mężczyzn do równego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości*), Komitet stwierdził, że sytuacja nie była zgodna z jego treścią z następujących powodów:

- nie było wyraźnej gwarancji ustawowej równego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn za równą pracę lub pracę o równej wartości;
- nie ustalono, że w sporach dotyczących równego wynagrodzenia przepisy zezwalały na porównywanie wynagrodzeń w różnych przedsiębiorstwach.

- w odniesieniu do art. 4 § 4 (*prawo wszystkich pracowników do rozsądnego okresu wypowiedzenia w razie zwolnienia z pracy*), Komitet wskazał, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią z uwagi na to, że:

- Kodeks pracy nie określał różnych okresów wypowiedzenia w przypadku rozwiązania umów ani odpraw proporcjonalnych do stażu pracy;

⁵⁷⁷ European Committee of Social Rights, European Social Charter, Conclusions 2022, Georgia, March 2023, www.rm.coe.int/conclusions-2022-georgia-e/1680aa986a, data dostępu: 18.11.2024.

- nie przewidziano okresu wypowiedzenia w przypadku, gdy rozwiązanie umowy o pracę było spowodowane wszczęciem postępowania likwidacyjnego, gdy pracodawca był osobą prawną.
- w odniesieniu do art. 5 (*prawo do organizowania się*), Komitet odroczył wydanie opinii do czasu otrzymania żądanych informacji.
- w odniesieniu do art. 6 § 1 (*wspólne konsultacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była z godna z jego treścią z następujących powodów:
 - wspólne konsultacje nie odbywały się na kilku poziomach;
 - wspólne konsultacje nie obejmowały wszystkich kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania pracowników i pracodawców;
 - wspólne konsultacje nie odbywały się w sektorze publicznym, w tym w służbie cywilnej.
- w odniesieniu do art. 6 § 2 (*mechanizmy dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracowników*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią z następujących powodów:
 - promowanie układów zbiorowych pracy nie było wystarczające;
 - pracodawca mógł jednostronnie zignorować układ zbiorowy pracy.
- w odniesieniu do art. 6 § 3 (*ustanowienie i wykorzystywanie właściwych mechanizmów pojednawczych oraz dobrowolnego arbitrażu dla rozstrzygania sporów zbiorowych*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji była zgodna z jego treścią.
- w odniesieniu do art. 6 § 4 (*prawo pracowników i pracodawców do zbiorowego działania w przypadku konfliktu interesów, włączając w to prawo do strajku*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ policja nie miała prawa do strajku.
- w odniesieniu do art. 26 § 1 (*uwrażliwienie, informowanie i zapobieganie molestowaniu seksualnemu w miejscu pracy lub w związku z pracą*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ obowiązujące ramy prawne dotyczące odpowiedzialności pracodawców nie zapewniały wystarczających i skutecznych środków zaradczych w przypadkach molestowania seksualnego, gdy zaangażowane były osoby trzecie.

- w odniesieniu do art. 26 § 2 (*uwrażliwienie, informowanie i zapobieganie czynom karalnym lub wyrażnie nieprzyjaznym i obraźliwym*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ obowiązujące ramy prawne dotyczące odpowiedzialności pracodawców nie przewidywały wystarczających i skutecznych środków zaradczych w przypadkach molestowania moralnego (psychologicznego), gdy zaangażowane były osoby trzecie.
- w odniesieniu do art. 29 (*prawo do informacji i konsultacji w toku postępowania związanego ze zwolnieniami zbiorowymi*), Komitet stwierdził, że sytuacja w Gruzji nie była zgodna z jego treścią, ponieważ prawo krajowe nie przewidywało żadnych sankcji w przypadku niewywiązywania się przez pracodawcę z obowiązków w ramach procedur zwolnień grupowych.

3.3.7. Ochrona mniejszości

Podczas pierwszej wizyty Komitetu Monitorującego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w Gruzji, w maju 2000 r. zaobserwowano trudności w ratyfikacji Ramowej konwencji o mniejszościach narodowych i Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych. Trudności te miały wynikać z tego samego co wiązało się z przyjęciem ustawy o mniejszościach, a mianowicie same mniejszości nie chciały takiej ustawy. Poinformowano sprawozdawców, że Konwencja ramowa może zostać ratyfikowana z zastrzeżeniem⁵⁷⁸. Jednak podczas drugiej wizyty komitetu w listopadzie 2000 r. nowy przewodniczący delegacji gruzińskiej do Zgromadzenia Parlamentarnego powiedział, że Gruzja nie ratyfikuje Konwencji Ramowej, dopóki konflikty w Abchazji i Osetii Południowej nie zostaną ostatecznie rozwiązane, a kraj nie uzyska pełnej integralności terytorialnej. Głównymi problemami wydawały się być definicja mniejszości i/lub definicja listy mniejszości żyjących wówczas w Gruzji. Brak doświadczenia mógł wyjaśniać fakt, że władze gruzińskie podjęły zobowiązanie w tej dziedzinie, a rząd gruziński podpisał tę konwencję na początku 2000 r.⁵⁷⁹

⁵⁷⁸ Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments by Georgia, 13 September 2001, Doc. 9191, pkt. 95.

⁵⁷⁹ Tamże, pkt. 96.

Komitet Monitorujący zasugerował, aby przed zajęciem stanowczego stanowiska w sprawie niehonorowania zobowiązania podjętego i potwierdzonego podpisaniem konwencji, władze gruzińskie skonsultowały się z ekspertami Rady Europy w sprawie możliwości ratyfikacji z zastrzeżeniem, obejmującej kwestie problematyczne dla Gruzji. Propozycja ta została zaakceptowana przez Przewodniczącego Parlamentu⁵⁸⁰.

W sprawozdaniu z misji Sekretariatu Generalnego w Gruzji, która miała miejsce w dniach 3-5 grudnia 2001 r. wskazano, iż należało podjąć dalsze wysiłki na rzecz wyjaśnienia znaczenia i obowiązków wynikających z Ramowej konwencji o mniejszościach narodowych i Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych⁵⁸¹. Rozmówcy w parlamencie stwierdzili jednak, że parlament nie czuł się gotowy do wypełniania tego zobowiązania na tym etapie, dopóki kraj nie uzyska pełnej integralności terytorialnej. Argumentowano, że niektóre postanowienia Konwencji i Karty mogły być nadużywane przez inne państwa. Podkreślono również, że członkowie mniejszości żyjąc w Gruzji korzystali z pełnej ochrony na mocy Konstytucji, a sami przedstawiciele mniejszości byli przeciwni przyjęciu jakiegokolwiek prawa dotyczącego mniejszości⁵⁸².

W odniesieniu do Konwencji ramowej było jasne, że istniały różne poglądy między Parlamentem a Rządem, który zezwolił na ratyfikację. Dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych nie było powodów, aby nie ratyfikować Konwencji ramowej. Ponadto, jeśli Konstytucja Gruzji oferowała wystarczające gwarancje, Konwencja mogłaby zostać ratyfikowana bez konieczności uchwalania jakiegokolwiek innego odrębnego prawa. Sytuacja była nieco inna w odniesieniu do Karty, w kontekście której rząd nie zakończył jeszcze procedury ratyfikacji i nie przekazał jej Parlamentowi. Misja Sekretariatu zasugerowała, że można było podjąć dalsze wysiłki w celu wyjaśnienia znaczenia i obowiązków wynikających z tych dwóch instrumentów prawnych przy pomocy ekspertów RE⁵⁸³.

W 2009 r. Komitet Doradczy Rady Europy ds. Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych opublikował swoją pierwszą opinię na temat Gruzji,

⁵⁸⁰ Tamże, pkt. 97.

⁵⁸¹ CoE. Report of the Secretariat's information and assistance mission to Georgia (3-5 Dec 2001), www.reliefweb.int, data dostępu: 28.10.2025, pkt. iii.

⁵⁸² Tamże, pkt. 48.

⁵⁸³ Tamże, pkt. 49.

stwierdzając, że ochrona języków mniejszości narodowych „stanowiła ogromne wyzwanie”⁵⁸⁴.

W opinii Komitet Doradczy z zadowoleniem przyjął fakt, że ratyfikacja Ramowej konwencji o ochronie mniejszości narodowych przez Gruzję w 2005 r. wywołała „debatę na temat wprowadzenia bardziej kompleksowych ram prawnych służących ochronie mniejszości narodowych”⁵⁸⁵., jak również, że rząd Gruzji podkreślił potrzebę promowania tolerancji i integracji⁵⁸⁶.

Ochrona praw językowych osób należących do mniejszości narodowych stanowiła poważne wyzwanie. Wiele z nich miało ograniczone umiejętności w zakresie języka gruzińskiego stanowiącego język urzędowy, a wysiłki władz, aby zapewnić im możliwość nauki tego języka, były dalekie od wystarczających⁵⁸⁷.

W opinii wskazano również, że konieczne było podjęcie dodatkowych działań mających na celu promowanie równego dostępu do edukacji dla osób należących do mniejszości narodowych, w tym do szkolnictwa wyższego.

Gruziński minister edukacji Nika Gvarmia ogłosił 9 października 2009 r. plany uproszczenia egzaminów wstępnych na studia wyższe dla przyszłych studentów należących do mniejszości narodowych⁵⁸⁸.

W opinii stwierdzono także, że udział osób należących do mniejszości narodowych w życiu politycznym, kulturalnym, społecznym i gospodarczym kraju „pozostawał ograniczony” i wyrażono obawy dotyczące „wzrostu napięć religijnych, które szczególnie dotyczyły osoby należące do mniejszości narodowych”⁵⁸⁹.

Według Komitetu Doradczego jedną z głównych obaw mniejszości narodowych w odniesieniu do religii był status prawny i rejestracja organizacji religijnych. Podczas gdy Gruziński Kościół Prawosławny był uznawany i chroniony zarówno jako Kościół, jak i podmiot publiczny, inne grupy religijne mogły rejestrować się jedynie jako organizacje pozarządowe lub stowarzyszenia prawa prywatnego non-profit, więc nie

⁵⁸⁴ Zob. Advisory Committee on The Framework Convention for The Protection of National Minorities, Opinion on Georgia, Adopted on 19 March 2009, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001.

⁵⁸⁵ Tamże.

⁵⁸⁶ Tamże.

⁵⁸⁷ Tamże.

⁵⁸⁸ Tamże.

⁵⁸⁹ Tamże.

mogły korzystać z tych samych warunków w odniesieniu do wykonywania ich działalności religijnej⁵⁹⁰.

Co więcej, różne źródła donosiły o często wrogim podejściu hierarchii Gruzińskiego Kościoła Prawosławnego, która, starała się różnymi sposobami umocnić swoją dominującą pozycję kosztem innych wyznań⁵⁹¹.

Do opinii dołączono komentarze rządu Gruzji zawierające 40 stron odpowiedzi rządu na niektóre z opinii przedstawionych w raporcie⁵⁹². Wskazano w nich m.in. że podział publiczno-prywatny między statusem Gruzińskiego Kościoła Prawosławnego a statusem innych zarejestrowanych grup religijnych był „w dużej mierze symboliczny”.

Zgromadzenie Parlamentarne w swej rezolucji 1801 (2011), podkreśliło, że Gruzja jest najbardziej wieloetnicznym krajem na Kaukazie, oceniając tym samym pozytywnie wysiłki władz gruzińskich na rzecz poprawy integracji różnych mniejszości w społeczeństwie gruzińskim. Wezwało tym samym do zwiększenia wysiłków na rzecz zwiększenia udziału mniejszości narodowych w życiu publicznym; usprawnienia systemu edukacji językowej mniejszości narodowych, w tym nauczania języków i języka gruzińskiego jako drugiego języka. Zaleciło ponadto podjąć dalsze kroki w celu zwalczania marginalizacji ludności romskiej a także zintensyfikowanie wysiłków na rzecz zwalczania wszelkich form nietolerancji i mowy nienawiści ze względu na pochodzenie etniczne, wyznanie, płeć lub orientację seksualną⁵⁹³.

Zgromadzenie Parlamentarne pozytywnie odniosło się również do przyjęcia Narodowej Koncepcji Tolerancji i Integracji Obywatelskiej, a także ustanowienia międzyagencyjnej komisji ds. mniejszości w celu ułatwienia wdrożenia Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości Narodowych. Jednak jednym z niezrealizowanych zobowiązań akcesyjnych Gruzji było w dalszym ciągu przyjęcie kompleksowego prawa dotyczącego mniejszości narodowych. Zgromadzenie wskazało, że byłoby gotowe uznać to zobowiązanie akcesyjne za spełnione, gdyby istniały kompleksowe ramy prawne ochrony mniejszości narodowych, zawarte w szeregu wyspecjalizowanych

⁵⁹⁰ Tamże.

⁵⁹¹ Zob. *CoE Report on National Minorities in Georgia*, www.civil.ge, data dostępu: 21.11.2024.

⁵⁹² Zob. Advisory Committee on The Framework Convention for The Protection of National Minorities, Comments of The Government of Georgia on The First Opinion of The Advisory Committee on The Implementation of The Framework Convention for The Protection of National Minorities By Georgia, (received on 16 September 2009), Strasbourg, 10 October 2009, GVT/COM/I(2009)002.

⁵⁹³ Tamże, pkt. 17.1; 17.2; 17.3; 17.4.

ustaw, a także, zgodnie z opinią Komitetu Doradczego ds. Ramowej Konwencji, byłyby one odpowiednie i w pełni zgodne ze standardami europejskimi⁵⁹⁴.

Zgromadzenie Parlamentarne wyraziło także ubolewanie, że Gruzja, dziesięć lat po przystąpieniu do Rady Europy, nie wypełniła jeszcze swojego zobowiązania akcesyjnego, jakim było podpisanie Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych (ETS nr 148). Wezwało zatem władze gruzińskie do podpisania i ratyfikacji karty bez dalszej zwłoki⁵⁹⁵.

30 maja 2018 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął rezolucję w sprawie wdrożenia przez Gruzję Ramowej Konwencji o ochronie mniejszości narodowych⁵⁹⁶.

Rezolucja w dużej mierze oparła się na drugiej opinii Komitetu Doradczego ds. Ramowej Konwencji opublikowanej w styczniu 2016 r.⁵⁹⁷, w której pochwalono istotny postęp w ochronie mniejszości narodowych poczyniony od 2011 r., w tym nowe przepisy i polityki mające na celu zapewnienie równości i integracji oraz zwalczanie dyskryminacji, ciągłe wsparcie dla mediów i działalności kulturalnej w językach mniejszości oraz promowanie udziału mniejszości w życiu publicznym. Jednakże, jak stwierdzono w opinii, mniejszości narodowe pozostawały marginalizowane; nadal istniały bariery językowe; jakość nauczania w szkołach języków mniejszościowych była niska; a mowa nienawiści i napięcia międzywyznaniowe narastały⁵⁹⁸.

Rezolucja przyjęta przez Komitet Ministrów uwzględniła również uwagi rządu Gruzji i innych krajów. Krótco wymieniła pozytywne wydarzenia, kwestie budzące obawy i przyjęła następujące zalecenia dla rządu:

- dążyć do skutecznego wdrożenia kompleksowej Państwowej Strategii na rzecz Równości Obywatelskiej i Integracji oraz odpowiedniego Planu Działań na lata 2015-2020 w celu promowania równego dostępu do praw osób należących do mniejszości narodowych, przy jednoczesnym utrzymywaniu ścisłych konsultacji z przedstawicielami i pełnym uwzględnieniu oceny poprzednich środków; zaangażowanie

⁵⁹⁴ Tamże, pkt. 18.

⁵⁹⁵ Tamże, pkt. 20.

⁵⁹⁶ Zob. *CoE Recommends Improving Protections for National Minorities*, www.gtarchive.georgatoday.ge, data dostępu: 21.11.2024.

⁵⁹⁷ Zob. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001.

⁵⁹⁸ Tamże.

rządu na rzecz pełnej i rzeczywistej równości mniejszości narodowych powinno być ponadto przedstawiane w dyskursie politycznym;

- promować skuteczne wdrażanie ustawy antydyskryminacyjnej z 2014 r. poprzez podnoszenie świadomości społeczeństwa na temat obowiązujących norm i stosownych mechanizmów naprawczych oraz zapewnić spójne stosowanie przepisów przez rząd i cały sektor publiczny;

- zwiększyć dostępne wsparcie dla działań na szczeblu centralnym i lokalnym mających na celu zachowanie i promowanie tożsamości i kultur wszystkich mniejszości narodowych, w tym poprzez długoterminową pomoc i zapewnienie pomieszczeń, gdzie byłoby to możliwe; ściśle angażować przedstawicieli w odpowiednie procedury przydziału;

- wzmocnić zdolności reagowania organów ścigania w celu odpowiedniego i szybkiego badania i karania przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści wobec mniejszości; publiczne i szybkie potępienie wszelkich przejawów nietolerancji i braku szacunku wobec mniejszości oraz ułatwianie badania wszystkich przypadków domniemanych nadużyć policji poprzez powołanie niezależnego i wyspecjalizowanego organu;

- zwiększyć wysiłki na rzecz promowania atrakcyjnego i zróżnicowanego środowiska medialnego, zapewniającego osobom należącym do mniejszości narodowych, w tym tym mniejszym liczebnie, szerokie możliwości dostępu do wysokiej jakości mediów w ich językach oraz zapewnić odpowiednią reprezentację i wizerunek mniejszości narodowych w głównych mediach;

- dążyć do przyjęcia ram prawnych dotyczących używania języków i promować skuteczne wdrażanie ustalonych gwarancji dotyczących używania języków mniejszościowych w całym kraju, przy jednoczesnym tworzeniu środowiska sprzyjającego używaniu języków, którymi posługiwały się również mniejszości liczebnie mniejsze;

- opracować odpowiednie standardy nauki języków mniejszości w ścisłej współpracy z przedstawicielami mniejszości narodowych i odpowiednimi szkołami; opracowanie kompleksowej strategii promowania nowoczesnych metod nauki języków w szkołach, w których uczą się języków mniejszości, w tym w odniesieniu do odpowiednich materiałów edukacyjnych i możliwości kształcenia nauczycieli, mających na celu osiągnięcie biegłości w posługiwaniu się pierwszymi językami i językiem gruzińskim;

podejmowanie wysiłków na rzecz promowania równego dostępu do edukacji dla osób należących do mniejszości narodowych i aktywne zapobieganie indoktrynacji religijnej w szkołach;

- wzmocnienie funkcjonowania operacyjnego Rady Mniejszości Narodowych w celu zapewnienia skutecznego udziału przedstawicieli społeczności w regionach, w tym poprzez przydzielenie odpowiedniego budżetu; zwiększyć wysiłki na rzecz zwiększenia reprezentacji mniejszości narodowych w wybieralnych organach i administracji publicznej we wszystkich szczeblach, w tym w kontekście szerszych procesów decentralizacji; zapewnić, aby osoby należące do mniejszości narodowych korzystały w równym stopniu z regionalnej infrastruktury i projektów rozwojowych oraz promować ich równy dostęp do placówek socjalnych i zdrowotnych, a także do możliwości zatrudnienia w całym kraju.

Komitet Ministrów zauważył w preambule rezolucji, że fakt, iż Abchazja i Osetia Południowa pozostają poza efektywną kontrolą władz gruzińskich, negatywnie wpływał na wdrażanie Konwencji Ramowej na całym terytorium Gruzji.

5 września 2019 r. Komitet Doradczy ds. Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości Narodowych wydał trzecią opinię w sprawie Gruzji⁵⁹⁹, w której skoncentrował się na działaniach podejmowanych w celu ochrony mniejszości narodowych, a także na różnych problematycznych kwestiach i przedstawił zalecenia agencjom państwowym.

W przedstawionej opinii dokonano analizy sytuacji mniejszości religijnych i narodowych w Gruzji oraz oceniono działalność różnych instytucji, w tym Rzecznika Publicznego.

Zgodnie z tym dokumentem, ramy prawne ochrony praw mniejszości narodowych zostały wzmocnione, zwłaszcza poprzez przyjęcie Ustawy Gruzji o Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji. Komitet podkreślił potrzebę przeprowadzenia aktywnych kampanii informacyjnych w tym kierunku. Problematiche kwestie objęły dyskryminację mniejszości religijnych, brak odpowiednich statystyk, brak skutecznego korzystania przez mniejszości z prawa do edukacji itp.⁶⁰⁰

⁵⁹⁹ Zob. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Georgia adopted on 7 March 2019, ACFC/OP/III(2019)002.

⁶⁰⁰ Tamże.

W opinii wskazano ponadto, że mniejszości religijne cierpiały z powodu dyskryminacji strukturalnej w zakresie finansowania i dostępu do miejsc kultu. Ponadto procedury restytucji i wydawania pozwoleń na budowę w odniesieniu do miejsc kultu nie były odpowiednio przejrzyste ani oparte na jasnych i obiektywnych kryteriach prawnych. Komitet Doradczy wyraził szczególne zaniepokojenie przejawami prozelityzmu i nietolerancji religijnej w szkołach publicznych i wskazał, że Ministerstwo Edukacji powinno mieć politykę dyscyplinarną w celu zapewnienia neutralności i zakazu dyskryminacji zapisanego w prawie o edukacji ogólnej.

Komitet Doradczy odniósł się również do coraz powszechniejszego używania mowy nienawiści i zauważył, że konieczne były większe wysiłki, pomimo kroków podjętych przez państwo w kierunku prowadzenia statystyk dotyczących przestępstw z nienawiści i przekwalifikowania śledczych i prokuratorów.

Jednym z problematycznych zagadnień był również brak informacji statystycznych na temat mniejszości etnicznych, religijnych i językowych. W celu opracowania inkluzyjnej polityki statystycznej Komitet Ministrów wezwał Gruzję do opracowania skutecznego mechanizmu statystycznego dla spisu zaplanowanego na 2023 r. Niedobór statystyk był podkreślany w odniesieniu do przypadków dyskryminacji.

Komitet Doradczy pozytywnie ocenił pracę Rzecznika Praw Obywatelskich i dobrą jakość decyzji podejmowanych w ramach mechanizmu antydyskryminacyjnego. W opinii wskazano, że Biuro RPO zmagало się z niedoborem kadr, co naturalnie utrudniało walkę z dyskryminacją, zwłaszcza w odniesieniu do mniejszości etnicznych i narodowych. Komitet z zadowoleniem przyjął funkcjonowanie Rad Religii i Mniejszości Narodowych w ramach Biura RPO.

26 czerwca 2024 r. Komitet Doradczy Rady Europy ds. Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych wydał czwartą opinię w sprawie Gruzji⁶⁰¹, w której pochwalił ogólny klimat poparcia dla praw mniejszości w społeczeństwie gruzińskim, zauważając otwartość kraju i szacunek dla różnorodności etnicznej i religijnej. Raport zauważa, że okres monitorowania był naznaczony wyzwaniami, w tym pandemią COVID-19, konfliktami regionalnymi i rosyjską okupacją Abchazji i regionu

⁶⁰¹ Zob. Advisory Committee on The Framework Convention for The Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Georgia, Adopted on 7 February 2024, www.r.echr.int/4th-op-georgia-en/1680b08a31, data dostępu: 19.11.2024.

Cchinwali/Osetii Południowej, co utrudniało skuteczną kontrolę i monitorowanie w tych obszarach.

Pomimo ogólnie pozytywnych perspektyw, Komitet podkreślił potrzebę dalszych kroków w celu promowania wzajemnego szacunku i dialogu. Mniejszości religijne stanęły w obliczu poważnych problemów, w szczególności w odniesieniu do zwrotu majątku skonfiskowanego w czasach sowieckich i niedawnego przywłaszczenia majątku religijnego. Uprzywilejowany status Gruzinińskiego Kościoła Prawosławnego budził obawy dotyczące wolności religijnej i integracji społecznej mniejszości.

Dostęp do obywatelstwa dla mniejszości narodowych pozostawał problematyczny ze względu na surowe wymogi językowe i inne bariery. Brakowało wystarczającego uznania wkładu kultur mniejszościowych w dziedzictwo kulturowe Gruzji. W opinii wskazano na potrzebę długoterminowego finansowania i zapewnienia lokali, szczególnie dla mniejszych mniejszości, a także dedykowane finansowanie na utrzymanie zabytków dziedzictwa kulturowego.

Ponadto, według opinii Komitetu, w edukacji języków mniejszościowych nadal występowały wyzwania, z niewystarczającą treścią programu nauczania i słabą jakością materiałów dydaktycznych. Wskazano, iż podręczniki do języków mniejszościowych oraz do języków i literatury mniejszościowej były nadal importowane z innych stanów, zamiast być opracowywane i publikowane w Gruzji. Materiały edukacyjne były złej jakości, a także brakowało odpowiedniego przeszkolenia nauczycieli w przedszkolach, szkołach podstawowych i średnich. Komitet zauważył, że wprowadzenie dwujęzycznego modelu edukacji od września 2023 r. jeśli zostałyby wdrożone w pełnej zgodności z ochroną praw językowych osób należących do mniejszości narodowych, mogło utorować drogę do rozwiązania szeregu problemów w dziedzinie edukacji i dostępu do praw dla osób należących do mniejszości narodowych w tym ich skutecznego uczestnictwa we wszystkich sferach życia.

W opinii sformułowano zalecenia dotyczące natychmiastowych działań tj.

1. Przygotowanie do spisu: zalecono by władze przygotowały się do spisu w 2024 r., przyjmując nowy formularz umożliwiający wiele afiliacji i otwartych odpowiedzi. Jako niezbędne uznano rekrutowanie ankietatorów spisowych z grup mniejszościowych i kompleksowe szkolenie.

2. Rozwiązywanie nierówności: zalecono podjęcie ukierunkowanych działań, aby rozwiązać nierówności, z którymi borykały się mniejszości, w szczególności Ormianie, Azerowie, Kistowie i Romowie. Wskazano, iż środki te powinny być obejmować współpracę z przedstawicielami mniejszości.
3. Promowanie zaufania i szacunku: zalecono aby władze promowały zaufanie i wzajemny szacunek wobec mniejszości poprzez działania podnoszące świadomość oraz walkę ze stereotypami.
4. Dostęp do kultu: zalecono zapewnienie mniejszościom dostępu do miejsc kultu i ochronę prawną. Wskazano ponadto, iż decyzje dotyczące nowych miejsc kultu powinny być przejrzyste i niedyskryminujące. Natomiast restytucja własności dla społeczności religijnych powinna zostać przyspieszona.
5. Udział w życiu politycznym: zalecono by ramy prawne zapewniały odpowiednią reprezentację mniejszości w wybieralnych organach. Natomiast kampanie informacyjne na temat praw do udziału w życiu politycznym powinny być prowadzone w językach mniejszości.

W opinii sformułowano również dalsze zalecenia tj.

1. Wdrożenie Strategii na rzecz Równości Obywatelskiej: zalecono by władze w pełni wdrożyły Państwową Strategię na rzecz Równości Obywatelskiej i Integracji (2021-2030), w tym monitorowanie i ocenę w konsultacji z przedstawicielami mniejszości.
2. Wspieranie kultur mniejszości: zalecono zapewnienie stabilnego finansowania w celu zachowania i promowania kultur mniejszościowych, przy zastosowaniu przejrzystych procedur przyznawania środków.
- 3 Reprezentacja w mediach: zalecono zwiększenie wsparcia dla mediów posługujących się językami mniejszości i zapewnienie ich obecności w mediach publicznych.
4. Oznakowanie topograficzne: zalecono przywrócenie nazwy miejsc w językach mniejszości i ustanowienie procedur dotyczących oznakowania topograficznego w tych językach.
5. Edukacja: zalecono ulepszanie programów nauczania, aby uwzględnić kultury mniejszości i podnieść świadomość praw mniejszości, jak również zwiększenie liczby placówek przedszkolnych na obszarach zamieszkałych przez mniejszości i zapewnienie wysokiej jakości nauczania języka gruzińskiego i języków mniejszości.

6. Rady konsultacyjne: zalecono jasne określenie roli Rady Mniejszości Etnicznych i Rady Religii oraz zapewnienie, aby ich zalecenia były brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji.

7. Gromadzenie danych społeczno – ekonomicznych: zalecono zbieranie danych na temat sytuacji społeczno-ekonomicznej mniejszości w celu opracowywania pozytywnych środków mających na celu rozwiązanie dysproporcji. Wskazano także na potrzebę zapewnienia ukierunkowanego wsparcia dla kobiet i młodzieży z mniejszości oraz zapewnienie uczestnictwa Romów w życiu społeczno-ekonomicznym.

3.3.8. Walka z handlem ludźmi

Handel ludźmi jest uważany za nowoczesną, zmodyfikowaną formę niewolnictwa. Zgodnie z art. 143 Kodeksu karnego Gruzji przestępstwo to jest definiowane jako rekrutacja, transport, transfer, ukrywanie lub przyjmowanie osób za pomocą gróźb, użycia siły, oszustwa, lub innych form przymusu, w celu eksploatacji, w tym komercyjnej eksploatacji seksualnej, jak również eksploatacji pracowniczej.⁶⁰²

W 2012 r. działająca pod auspicjami Rady Europy, Grupa ekspertów do spraw działań przeciwko handlowi ludźmi (GRETA) opublikowała swój pierwszy raport oceniający dotyczący Gruzji⁶⁰³.

W raporcie GRETA odnotowała postępy poczynione przez władze gruzińskie w zwalczaniu handlu ludźmi, m.in. poprzez przyjęcie specjalnej ustawy o zwalczaniu handlu ludźmi, powołanie Międzyresortowej Rady Koordynacyjnej ds. Zwalczania Handlu Ludźmi oraz Państwowego Funduszu Ochrony i Pomocy Ofiarom Handlu Ludźmi, a także zwiększenie środków budżetowych na wsparcie ofiar⁶⁰⁴.

Z zadowoleniem GRETA przyjęła wysiłki władz gruzińskich na rzecz wzmocnienia zapobiegania poprzez podnoszenie świadomości, edukację i szkolenia. To powiedziawszy, GRETA podkreśliła znaczenie nasilenia działań w celu rozwiązania

⁶⁰² Zob. Experts from the Criminal Code of Georgia (adopted on 22 July 1999).

⁶⁰³ Zob. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Georgia. First evaluation round, Strasbourg, 7 February 2012, GRETA(2011)24.

⁶⁰⁴ Tamże.

problemu podatności społeczno-ekonomicznej na handel wewnątrznie przesiedlonymi osobami, potencjalnymi migrantami i dziećmi⁶⁰⁵.

Ponadto jej zdaniem władze gruzińskie powinny były nasilić swoje wysiłki na rzecz poprawy proaktywnego wykrywania i identyfikacji ofiar handlu ludźmi. W tym kontekście należało zwrócić większą uwagę na handel obcokrajowcami do Gruzji lub przez Gruzję, a także na handel mający miejsce w Gruzji.

Władze Gruzji wprowadziły programy mające na celu zapewnienie pomocy ofiarom handlu ludźmi. Mimo to w praktyce bardzo niewiele ofiar skorzystało z indywidualnych planów rehabilitacji i reintegracji, a tylko niewielka liczba ofiar otrzymała odszkodowanie. GRETA wyraziła także zaniepokojenie znacznym zmniejszeniem liczby postępowań karnych i wyroków skazujących handlarzy od 2010 r.⁶⁰⁶

W 2016 r. GRETA opublikowała swój drugi raport ewaluacyjny na temat Gruzji, w którym oceniła zmiany, jakie zaszły od czasu opublikowania pierwszego raportu w lutym 2012 r.⁶⁰⁷

Od 2012 r. Gruzja poczyniła postępy w dalszym rozwijaniu ram prawnych w celu zwalczania handlu ludźmi, gromadzenia danych i pomocy grupom narażonym na ryzyko. Należało jednak zrobić więcej, aby zapewnić terminową identyfikację ofiar handlu ludźmi, pomóc im i zagwarantować skuteczne dochodzenie i ściganie⁶⁰⁸.

Z zadowoleniem GRETA przyjęła informację o wdrożeniu przez Gruzję szeregu swoich poprzednich zaleceń. Zmieniono Kodeks karny, a do ustawy o zwalczaniu handlu ludźmi wprowadzono nowy rozdział dotyczący dzieci będących ofiarami. Ponadto zagraniczne ofiary handlu ludźmi mogły teraz otrzymać tymczasowe zezwolenia na pobyt zarówno ze względu na współpracę w postępowaniu karnym, jak i ze względów humanitarnych. Utworzono specjalne grupy mobilne w celu wykrywania i udzielania pomocy dzieciom w sytuacjach ulicznych, w tym zdobywaniu dokumentów tożsamości. GRETA pochwaliła także utworzenie jednolitej bazy danych na temat handlu ludźmi oraz wysiłki na rzecz przeszkolenia różnych specjalistów i podniesienia

⁶⁰⁵ Tamże.

⁶⁰⁶ Tamże.

⁶⁰⁷ Zob. Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Georgia. Second Evaluation Round. Adopted on 11 March 2016, Publishes on 3 June 2016, GRETA(2016)8.

⁶⁰⁸ Tamże.

ogólnej świadomości na temat handlu ludźmi⁶⁰⁹. Jednak pomimo osiągniętego postępu, niektóre kwestie budziły obawy i wymagały pilnych działań. GRETA wezwała w szczególności władze gruzińskie do podjęcia dalszych kroków w celu zapewnienia terminowej identyfikacji ofiar handlu ludźmi, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy ofiarom będącym dziećmi. Wezwała również władze gruzińskie do szczegółowego określenia w ustawodawstwie okresu rekonwalescencji i refleksji, który powinien zostać przyznany wszystkim potencjalnym ofiarom handlu ludźmi, niezależnie od ich współpracy z policją⁶¹⁰.

GRETA pozytywnie oceniła wzrost odszkodowań przyznawanych ofiarom handlu ludźmi przez państwo, ale nadal była zaniepokojona brakiem odszkodowań od sprawców i wezwała władze do przeglądu procedur karnych i cywilnych dotyczących odszkodowań oraz do zapewnienia, że aktywa handlarzy zostaną zamrożone i skonfiskowane w celu zabezpieczenia odszkodowań. Niewielka liczba postępowań karnych i wyroków skazujących w sprawach dotyczących handlu ludźmi były kolejnym powodem do obaw. W raporcie podkreślono, że ważne było zapewnienie, w miarę możliwości, aby zarzuty dotyczące handlu ludźmi nie były przekwalifikowane na inne przestępstwa, za które groziły łagodniejsze kary. Inne zalecenia dotyczyły specjalizacji śledczych, prokuratorów i sędziów w zakresie zajmowania się sprawami handlu ludźmi oraz wykluczenia handlu ludźmi z procedury negocjacji ugody⁶¹¹.

GRETA zaleciła również wprowadzenie mechanizmu skutecznego monitoringu prywatnych agencji zatrudnienia i innych pośredników, aby zagwarantować autentyczność promowanych przez nie ofert pracy i zapobiegać handlowi ludźmi w celu wycisku prawniczego⁶¹².

Warto zaważyć, że w raporcie Departamentu Stanu USA z 2022 r. na temat walki z handlem ludźmi wskazano, że mimo środków wdrożonych przez państwa, Gruzja nadal utrzymywała swoją pozycję na najwyższym szczeblu „w pierwszej lidze”⁶¹³.

⁶⁰⁹ Tamże.

⁶¹⁰ Tamże.

⁶¹¹ Tamże.

⁶¹² Tamże.

⁶¹³ Zob. *Georgia Is at the Highest Level in Terms of Fight Against Trafficking*, www.justice.gov.ge, data dostępu: 29.11.2024.

Spośród ocenianych państw Gruzja znajdowała się w czołówce 30 państw na świecie, które w pełni spełniały standardy dotyczące zwalczania handlu ludźmi i stale podejmowały spójne i skoordynowane działania na rzecz zwalczania handlu ludźmi⁶¹⁴.

Dzięki tym danym Gruzja wyprzedziła 13 państw członkowskich UE (Bułgarię, Chorwację, Danię, Grecję, Węgry, Irlandię, Włochy, Łotwę, Malte, Polskę, Portugalie, Rumunię, Słowację) i była jedynym krajem Partnerstwa Wschodniego (Gruzja, Ukraina, Mołdawia, Białoruś, Armenia, Azerbejdżan), które zajmowały miejsce w pierwszej lidze⁶¹⁵.

W swoim trzecim raporcie na temat wdrażania przez Gruzję Konwencji w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi z 2021 r. GRETA odnotowała postępy w zakresie wdrażania Konwencji, ale wezwała władze do zintensyfikowanych wysiłków mających na cel badanie przypadków handlu ludźmi i pociąganie sprawców do odpowiedzialności, a także dopilnowanie, aby ofiary otrzymywały odszkodowanie i wsparcie na rzecz rehabilitacji⁶¹⁶.

GRETA z zadowoleniem przyjęła fakt, że od czasu poprzedniej oceny z 2016 r. władze zwiększyły z trzech do czterech liczbę specjalnych grup mobilnych utworzonych w celu przeprowadzenia wstępnej identyfikacji ofiar handlu ludźmi, a także liczbę inspektorów pracy. GRETA była jednak zaniepokojona spadkiem liczby zidentyfikowanych ofiar i wysokim progiem wymaganym do przyznania statusu ofiary handlu ludźmi. Wezwała zatem władze do podjęcia dalszych kroków w celu proaktywnej identyfikacji ofiar handlu ludźmi, w tym wśród pracowników zagranicznych, osób ubiegających się o azyl i osób umieszczonych w ośrodkach detencyjnych dla imigrantów⁶¹⁷.

W raporcie skoncentrowano się na dostępie do wymiaru sprawiedliwości i skutecznych środkach zaradczych dla ofiar handlu ludźmi. Ofiary te miały prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w trakcie postępowania karnego, która była świadczona przez specjalnie przeszkolonych prawników. GRETA z zadowoleniem przyjęła istnienie konkretnego przepisu prawnego dotyczącego niekarania ofiar handlu ludźmi za

⁶¹⁴ Tamże.

⁶¹⁵ Tamże.

⁶¹⁶ Zob. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Evaluation Report Georgia. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings, 16 March 2021, GRETA(2021)02.

⁶¹⁷ Tamże.

przestępstwa, do których popełnienia zostały zmuszone, a także rozszerzenie usług koordynatorów ds. ofiar i świadków. Wskazała jednak, że należało podjąć dodatkowe kroki w celu zapewnienia ofiarom i świadkom handlu ludźmi skutecznej i odpowiedniej ochrony przed potencjalnymi represjami lub zastraszaniem⁶¹⁸.

GRETA wezwała władze Gruzji do podjęcia energicznych działań w celu ułatwienia i zagwarantowania dostępu do odszkodowań dla ofiar handlu ludźmi, w tym poprzez wprowadzenie procedury, w ramach której ofiary miałyby prawo do uzyskania decyzji o odszkodowania od przestępcy w ramach procesu karnego oraz pełnego wykorzystania ustawodawstwa dotyczącego zamrożenia i przepadku aktywów przestępców w celu zabezpieczenia odszkodowań dla ofiar handlu ludźmi. GRETA zauważyła ponadto z zaniepokojeniem, że nie było żadnych wyroków skazujących za handel ludźmi w celu wycisku pracowników⁶¹⁹.

GRETA wskazała ponadto, że władze powinny były zwiększyć swoje wysiłki w zakresie zapobiegania handlowi dziećmi, zwracając szczególną uwagę na związek między handlem dziećmi a wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych.

W 2024 r. GRETA przeprowadziła wizytę ewaluacyjną w ramach czwartej rundy ewaluacyjnej Konwencji w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (23-27 września 2024 r.)⁶²⁰. Skoncentrowano się w niej na podatnościach na handel ludźmi i środkach podejmowanych przez Państwa-Strony w celu zapobiegania im, wykrywania i wspierania narażonych ofiar oraz karania przestępców. Objęło to skupienie się na wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), wprowadzających strukturalne zmiany w sposobie działania przestępców i pogłębiających istniejące podatności.

Podczas wizyty delegacja GRETA spotkała się z Beką Dzamashvilim, wiceministrem sprawiedliwości, oraz urzędnikami Ministerstwa Sprawiedliwości (w tym Sekretariatu Międzyagencyjnej Rady ds. Zwalczenia Handlu Ludźmi), Ministerstwa ds. Wewnętrznych Przesiedleńców z Terytoriów Okupowanych, Pracy,

⁶¹⁸ Tamże.

⁶¹⁹ Tamże.

⁶²⁰ Zob. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Rights (GRETA), Questionnaire for the evaluation of the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties, Courth evaluation round. Thematic focus: Addressing vulnerabilities to trafficking in human beings, Adopted by the Group of Experts on action against Trafficking in Human Beings (GRETA) on 30 June 2023, GRETA (2023)11.

Zdrowia i Spraw Socjalnych, Agencji Państwowej Opieki i Pomocy (ustawowej) ofiarom handlu ludźmi, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Edukacji i Nauki, Biura Inspekcji Pracy, Służby Pomocy Prawnej i Narodowej Administracji Turystycznej. Odbyły się również rozmowy z prokuratorami Prokuratury Gruzji i sędziami Sądu Miejskiego w Tbilisi.

Ponadto delegacja GRETA spotkała się z przedstawicielami Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Odbyło się również spotkanie z personelem Komisji Praw Człowieka Parlamentu.

Oprócz spotkań w Tbilisi, delegacja udała się do Kutaisi, gdzie spotkała się z przedstawicielami lokalnych służb socjalnych i policji, a także członkami mobilnej grupy prowadzącej działania outreachowe w celu wykrywania dzieci w sytuacjach ulicznych. Odbyła także spotkanie online z funkcjonariuszami policji i prokuratorami z Anti-Trafficking Task Force of the Adžara Autonomous Region.

Delegacja GRETA odbyła oddzielne spotkania z organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM), Funduszu Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) i Międzynarodowego Centrum Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD).

W ramach wizyty delegacja GRETA odwiedziła prowadzone przez organizację pozarządową schronisko dla ofiar przemocy domowej i handlu ludźmi, schronisko dla dzieci żyjących na ulicy, ośrodek recepcyjny dla migrantów, a także Centrum Pomocy Psychologicznej i Społecznej dla Dzieci będących Ofiarami Przemocy.

3.3.9. Walka z korupcją

Gruzja po przystąpieniu do Rady Europy zobowiązała się „kontynuować i wzmacniać walkę z korupcją”⁶²¹. Zgromadzenie Parlamentarne opierając się na danych ministra spraw wewnętrznych wskazywało w swym pierwszym raporcie z monitoringu, że pomimo ogólnego spadku poziomu przestępczości, rosła przestępczość twarda. Korupcja była nadal jednym z największych problemów gruzińskiego społeczeństwa.

⁶²¹ Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments by Georgia, 13 September 2001, Doc. 9191, pkt. 86.

Częściowo była ona efektem kryzysu gospodarczego i brakiem wypłacalności pensji dla urzędników państwowych, sędziów i policjantów, co czyniło ich bardziej podatnymi na korupcję⁶²².

Na początku drugiej wizyty Komisji Monitoringowej w Gruzji (listopad 2000 r.), opublikowano Wytyczne Narodowego Programu Antykorupcyjnego. Przygotowane one zostały przez specjalną komisję pod przewodnictwem Lado Chanturiiego, Prezesa Sądu Najwyższego, człowieka dobrze znanego w Gruzji ze swojej uczciwości i wysokiej moralności⁶²³.

We wstępie Wytycznych umieszczono tekst prezydenta Eduarda Szewardnadze mówiący, że „korupcja demoralizuje podstawy gruzińskiej państwowości” i dodaje „jeśli nie unikniemy tej katastrofy narodowej, jeśli nie wyleczymy narodu, społeczeństwa i państwa z okropnej zatrażającej choroby korupcji – Gruzini, jako naród cywilizowany, i Gruzja, jako niepodległe, demokratyczne państwo, nie będą mieli przyszłości”⁶²⁴.

Tekst wytycznych, liczący około dwudziestu stron, opisuje korupcję w Gruzji, analizuje jej przyczyny i przedstawia środki mające na celu jej wykorzenienie do czasu przyjęcia ostatecznego programu. Podaje tym samym siedem interesujących kluczowych powodów rozprzestrzeniania się korupcji w Gruzji: 1) spuściznę reżimu komunistycznego; 2) słabość państwa w procesie jego wielorakich przekształceń; 3) skrajną słabość państwa, uwarunkowaną zarówno sytuacjami konfliktowymi, jak i brakiem spójności obywatelskiej; 4) szczególną rolę „potężnych resortów” (Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwowego); 5) niedorozwój społeczeństwa obywatelskiego; 6) głęboki kryzys gospodarczy; 7) klimat moralny⁶²⁵.

Sekretariat Generalny Rady Europy w swym sprawozdaniu z misji z 2001 r. wskazał, iż władze gruzińskie rozważały zalecenia przyjęte przez GRECO w czerwcu 2001 r., oferując wsparcie RE w realizacji tych zaleceń. Ponadto wiceminister spraw zagranicznych poinformował Sekretariat Misji, że rząd zakończył procedurę ratyfikacji w odniesieniu do Cywilnoprawnej konwencji o korupcji i przekazał ją Parlamentowi.

⁶²² Tamże, pkt. 87.

⁶²³ Tamże, pkt. 88.

⁶²⁴ Tamże, pkt. 89.

⁶²⁵ Tamże, pkt. 90.

Jeśli chodzi o Prawnokarną konwencję o korupcji i Konwencję o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa Sekretariat został poinformowany, że Międzyresortowa Komisja podjęła prace nad propozycjami zmian legislacyjnych, aby umożliwić ratyfikację tych dwóch instrumentów RE⁶²⁶.

Wreszcie 13 grudnia 2001 r. Specjalny Komitet Ekspertów Rady Europy ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (PC-R-EV) przyjął sprawozdanie w sprawie środków podjętych przez Gruzję. W sprawozdaniu wskazano konkretne problemy i zalecono kroki mające na celu ich rozwiązanie⁶²⁷.

W przedstawionym sprawozdaniu wskazano, iż należało wprowadzić wiele usprawnień, zwłaszcza w sektorze prawnym i finansowym, zanim zostaną spełnione międzynarodowe standardy i wymogi. Najważniejszym krokiem, na który wskazał Specjalny Komitet było pilne wprowadzenie kompleksowego prawa zapobiegawczego przeciwdziałającego praniu pieniędzy, spełniającego standardy FATF. Podkreślono również, aby system zapobiegawczy zaczął działać szybko⁶²⁸.

W grudniu 2003 r. GRECO wydała pierwszy raport na temat Gruzji. Był to trudny czas ponieważ przyjęcie niezbędnych ustaw było utrudniono ze względu na poważny kryzys parlamentarny. Należy zauważyć, że wybory parlamentarne odbyły się 2 listopada 2003 r. a część ich wyników została unieważniona przez Sąd Najwyższy 25 listopada 2003 r.⁶²⁹

GRECO zaleciła szybkie przyjęcie kompleksowej strategii antykorupcyjnej, określenie priorytetów działań, zjednoczenie wszystkich zaangażowanych agencji i podniesienie świadomości wśród urzędników publicznych i ogółu społeczeństwa na temat niebezpieczeństwa związanego z korupcją oraz konieczności współpracy z organami ścigania w zakresie wykrywania, badania i gromadzenia dowodów w sprawach korupcyjnych.

Władze Gruzji, przypomniały, że Prezydent Gruzji powołał Grupę Specjalistów do opracowania Narodowego Programu Antykorupcyjnego (NACP). Ten projekt

⁶²⁶ CoE. Report of the Secretariat's information and assistance mission to Georgia (3-5 Dec 2001), www.reliefweb.int, data dostępu: 28.10.2024, pkt. 45.

⁶²⁷ Zob. European Committee on Crime Problems (CDPC), Select Committee of Experts on The Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (PC-R-EV), *First Mutual Evaluation Report on Georgia*, Strasbourg, 13 December 2001, PC-R-EV(01) 14 Summ.

⁶²⁸ Tamże.

⁶²⁹ Zob. Group of States against corruption (GRECO), First Evaluation Round. Compliance Report on Georgia, Adopted by GRECO at its 16th Plenary Meeting (Strasbourg, 8-12 December 2003), Strasbourg, 12 December 2003, Greco RC-I (2003) 12E.

mający na celu określenie krajowej strategii antykorupcyjnej został opublikowany w listopadzie 2000 r. i musiał zostać przyjęty dekretem prezydenckim po wizycie ewaluacyjnej. GRECO zwróciła jednak uwagę, że NACP nigdy nie został przyjęty jako taki. Jednak władze Gruzji przyjęły pewne „środki antykorupcyjne”, głównie dekretemi prezydenckimi. Dekret prezydencki nr 95 z 15 marca 2001 r. o niektórych środkach antykorupcyjnych pierwszego stopnia; Postanowienie prezydenckie nr 758 z 21 lipca 2001 r. o niektórych środkach antykorupcyjnych i Dekret prezydencki nr 430 z 17 kwietnia 2002 r. w sprawie zatwierdzenia harmonogramu środków antykorupcyjnych. Delegacja gruzińska argumentował, że ten ostatni dekret prezydencki był w istocie NACP⁶³⁰.

Zdaniem władz gruzińskich wdrożenie odpowiednich środków wymienionych w poprzednim projekcie NACP, a także dalsze udoskonalenie i monitorowanie, wymagały większego wysiłku, zasobów materialnych i ludzkich. Tak więc, na mocy Dekretu Prezydenckiego nr 131 z dnia 13 kwietnia 2001 r., Rada Koordynacyjna Polityki Antykorupcyjnej (ACPCC) została ustanowiona w formie organu nadzorczego. Ponadto na mocy Dekretu Prezydenckiego nr 187 z dnia 8 maja 2001 r., utworzono również Biuro Antykorupcyjne (ACB), którego zadaniem stało się udzielanie ACPCC wsparcia informacyjnego i analitycznego.

GRECO odnotowało informacje dostarczone przez władze gruzińskie i z zadowoleniem przyjęło przyjęcie kilku środków antykorupcyjnych na mocy rozporządzeń prezydenckich, utworzenie ACPCC i ACB. W odniesieniu do ACPCC, w czasie wizyty ewaluacyjnej uznano, że możliwe będzie powierzenie mu zadania prowadzenia wstępnych dochodzeń w sprawie poważnych przestępstw korupcyjnych popełnionych przez wysokich rangą urzędników rządowych. Jednak tak się nie stało. W parlamencie został złożony projekt ustawy, który przewidywał dodatkowe uprawnienia dla Biura Antykorupcyjnego, w szczególności w odniesieniu do gromadzenia danych osobowych, ale z powodu kryzysu parlamentarnego przyjęcie niezbędnych przepisów antykorupcyjnych zostało opóźnione⁶³¹.

15 marca 2001 r. na mocy prezydenckiego dekretu nr 95 władze gruzińskie określiły pilne środki, które miały zostać przyjęte przez kilka ministerstw, władze centralne, regionalne i lokalne oraz inne organy publiczne w celu zebrania informacji

⁶³⁰ Tamże, s. 3.

⁶³¹ Tamże, pkt. 11.

lub lepszego wykrywania i zwalczania korupcji. Minister stanu został zaproszony do przedstawienia Prezydentowi listy tych Wysokich Urzędników, którzy nie wdrożyli dekretu. Dekret nr 430 z dnia 17 kwietnia 2002 r. ustanawiający harmonogram środków antykorupcyjnych zobowiązał ministerstwa i inne właściwe organy do wdrożenia środków w określonych ramach czasowych. ACPCC było zobowiązane do przedstawiania miesięcznego sprawozdania z postępów w ich wdrażaniu. Na mocy postanowienia nr 758 z dnia 21 lipca 2001 r. Prezydent przyjął nową listę środków antykorupcyjnych. ACPCC zostało zaproszone do przedstawienia Prezydentowi listy tych Wysokich Urzędników, którzy nie wdrożyli postanowienia⁶³².

GRECO zauważyła, że władze Gruzji przyjęły szereg środków sektorowych na mocy prezydenckich aktów prawnych, chociaż krajowi, z powodu tej fragmentarycznej strategii, nadal brakowało jasnej, skutecznej i kompleksowej strategii antykorupcyjnej obejmującej wszystkie instytucje i agencje państwowe. Ponadto wskazała, że powinny one być dalej zastanowić się nad oczekiwanymi i uzyskanymi przez organy odpowiedzialne za wdrażanie środków antykorupcyjnych wynikami oraz ich priorytetami, a także kontynuować ich wdrażanie i podejmować inicjatywy w ramach administracji publicznej w celu podniesienia świadomości wśród urzędników publicznych na temat niebezpieczeństwa związanego z korupcją⁶³³.

W styczniu 2007 r. GRECO przedstawiła swój drugi raport w którym główny nacisk położono na środkach podjętych w celu pozbawienia przestępców korzyści z ich korupcyjnych czynów, przeciwdziałania korupcji w administracji i zapobiegania wykorzystywaniu firm do ochrony korupcji. W tym raporcie GRECO chwali Gruzję za szeroki wachlarz reform, które przeprowadziła w odniesieniu do tych trzech tematów podlegających ocenie. Podkreśliła jednak również, że skutki tych reform musiały być ściśle monitorowane i konieczne były dalsze ulepszenia. Skierowała zatem 14 zaleceń i kilka uwag do władz gruzińskich, w szczególności w celu zapewnienia skutecznego wdrożenia niedawno przyjętego ustawodawstwa⁶³⁴.

W kontekście korupcji w administracji publicznej, GRECO podkreśliła znaczenie audytów sektora publicznego, w tym władz lokalnych i wezwała władze

⁶³² Tamże, pkt. 12.

⁶³³ Tamże, s. 4.

⁶³⁴ Zob. Group of States against corruption (GRECO), Second Evaluation Round. Evaluation Report on Georgia, Adopted by GRECO at its 31th Plenary Meeting (Strasbourg, 4-8 December 2006), Strasbourg, 8 December 2006, Greco Eval II Rep (2006) 2E.

gruzińskie do opracowania standardów dla tych audytów. Ponadto istniała potrzeba zapewnienia bezstronnego naboru urzędników państwowych i sędziów.

Inne zalecenia dotyczyły zasad przyjmowania prezentów, sytuacji w których prywatne interesy pracowników państwowych były sprzeczne z ich obowiązkami zawodowymi, zgłaszania korupcji i przyjmowania kodeksów etycznych.

Jeśli chodzi o nielegalne zyski pochodzące z przestępstw korupcyjnych, władze gruzińskie zostały wezwane do zapewnienia policji i prokuratorom szkoleń w zakresie nowych przepisów i dochodzeń finansowych, aby zapewnić odpowiednią konfiskatę nielegalnych zysków.

Wreszcie, w obszarze ustawodawstwa spółek, GRECO wskazała na potrzebę zmiany ustawodawstwa dotyczącego odpowiedzialności spółek za przestępstwa korupcyjne, zapewnienia szkoleń urzędnikom zobowiązanym do stosowania tego ustawodawstwa i przeszkolenia inspektorów podatkowych w zakresie wykrywania łapówek ukrytych jako koszty prawne.

Kluczowe reformy wyrażone przez Zgromadzenie Parlamentarne w rezolucji 1801 (2011) dotyczyły walki z korupcją. Poczynione wysiłki przyniosły jego zdaniem znaczące rezultaty, w szczególności w odniesieniu do korupcji na niskim szczeblu. Dlatego zdaniem Zgromadzenia potrzebne były dalsze wysiłki w tym zakresie, i zapewnienie, że istniejące przepisy dotyczące walki z korupcją zostaną w pełni i spójnie wdrożone. Zwłaszcza, że w dalszym ciągu pozostawało wiele do zrobienia. Zgromadzenie odnotowało, bowiem uporczywe zarzuty, że korupcja na wysokim szczeblu nie została całkowicie wyeliminowana, i wezwało władze do spójnego i wiarygodnego zbadania wszystkich tych zarzutów. Pozytywnym aspektem było prowadzenie dochodzeń w sprawie domniemanej korupcji szeregu urzędników wysokiego szczebla, które świadczyły o woli politycznej przeciwdziałania poczuciu bezkarności za korupcję na wysokim szczeblu w Gruzji. W tym samym duchu Zgromadzenie potraktowało przyjęcie zmian w ustawie o konflikcie interesów i korupcji w służbie publicznej, które zostały opracowane przy wsparciu Rady Europy, a także przyjęcie ustawy o Izbie Kontroli. Zaleciło jednak władzom gruzińskim dokonanie oceny ram prawnych dotyczących dostępu do informacji publicznej, z myślą

o usprawnieniu ich wdrażania, gdyż mogło to stanowić ważne narzędzie w walce z korupcją⁶³⁵.

W lipcu tego samego roku, GRECO opublikowała trzeci raport monitorujący dotyczący Gruzji, w którym stwierdziła, że poczyniono znaczne postępy w zakresie prawodawstwa dotyczącego przejrzystości finansowania polityki, ale podkreśliła również potrzebę ustanowienia mechanizmu nadzorującego jego skuteczne stosowanie⁶³⁶.

Jeśli chodzi o kryminalizację korupcji, GRECO stwierdziła, że przepisy dotyczące korupcji zawarte w gruzińskim kodeksie karnym były niemal w pełni zgodne z wymogami Konwencji karnej o korupcji (ETS 173) oraz Protokołu dodatkowego do Konwencji (ETS 191)⁶³⁷.

Należy jednak poruszyć kilka konkretnych kwestii. GRECO wezwała Gruzję do jednoznacznego uwzględnienia przekupstwa zagranicznych arbitrów i ławników oraz do zmiany przepisów dotyczących jurysdykcji. Wskazała również na potrzebę zapewnienia, że sytuacje, w których strona trzecia korzystała z nienależnej korzyści, były odpowiednio uwzględnione w przepisach dotyczących przekupstwa w sektorze prywatnym i aktywnego handlu wpływami, a także do przeglądu specjalnej obrony „skutecznego żalu” w celu zminimalizowania ryzyka nadużyć.

Jeśli chodzi o przejrzystość finansowania partii⁶³⁸, GRECO odnotowała pozytywne cechy Ustawy organicznej Gruzji o związkach politycznych obywateli i Kodeksie wyborczym, których celem było wzmocnienie przejrzystości finansowania partii i kampanii wyborczych.

Jednakże stwierdzono, że należy zadbać o to, aby informacje finansowe dotyczące dochodów, wydatków, aktywów i długów stron były ujawniane z odpowiednim poziomem szczegółowości i aby informacje te były publicznie dostępne.

⁶³⁵ Zob. Parliamentary Assembly Resolution 1801 (2011), *The honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 13 April 2011 (14th Sitting), Doc. 12554, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Islami and Mr M.A. Jensen). Text adopted by the Assembly on 13 April 2011 (14th Sitting), pkt. 13.1; 13.2; 13.3; 13.4.

⁶³⁶ Zob. Group of States against Corruption (GRECO), Third Evaluation Round, Evaluation Report on Georgia on Incriminations (Theme I), Adopted by GRECO at its 51st Plenary Meeting (Strasbourg, 23-27 May 2011), Strasbourg, 27 May 2011, Greco Eval III Rep (2010) 12E.

⁶³⁷ Tamże.

⁶³⁸ Group of States against Corruption (GRECO), Third Evaluation Round, Evaluation Report on Georgia Transparency of party funding, (Theme II), Adopted by GRECO at its 51st Plenary Meeting (Strasbourg, 23-27 May 2011), Strasbourg, 27 May 2011, Greco Eval III Rep (2010) 12E.

GRECO jako podstawową słabość systemu wskazała brak skutecznego monitorowania, który podważał skuteczność w praktyce odpowiednich przepisów. Ustanowienie skutecznego mechanizmu nadzoru i zapewnienie odpowiedniego, bezstronnego egzekwowania przepisów dotyczących finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych musiało być zatem kwestią priorytetową.

3 lipca 2024 r. GRECO opublikowała czwarty raport monitorujący dotyczący Gruzji, w którym omówiono wdrażanie zaleceń dotyczących zapobiegania korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów⁶³⁹.

Ustalono, że z szesnastu zaleceń wydanych wcześniej przez GRECO w 2016 r. dziewięć wdrożono w sposób zadowalający, sześć wdrożono częściowo, a jedno nie wdrożono wcale.

Jeśli chodzi o zapobieganie korupcji wśród parlamentarzystów (zalecenie i), GRECO zauważyła, że podjęto znaczące kroki w celu „zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego”. Jednak raport wskazał, że nadal nie było „ustawowego obowiązku Parlamentu do proaktywnego konsultowania się z interesariuszami w sprawie niektórych aktów prawnych zainicjowanych przez rząd lub parlament, podsumowując, że zalecenie nadal nie zostało w pełni wdrożone⁶⁴⁰.

GRECO wcześniej wezwało Gruzję do przyjęcia wykonalnego, publicznie dostępnego i wdrażalnego kodeksu postępowania dotyczącego konfliktów interesów wśród parlamentarzystów (zalecenie ii). „Przyjęcie Kodeksu postępowania dla parlamentarzystów w 2019 r.”, które zostało „w pełni uwzględnione”. Jednakże w raporcie wskazano także na pewne pilne obawy dotyczące wykonalności Kodeksu postępowania (przyjętego w 2019 r.) za pośrednictwem Rady Etyki i Parlamentu, która jeszcze nie zaczęła działać. Ponadto stwierdzono, że ustawowe wymogi dla parlamentarzystów dotyczące ujawniania wszelkich działań przedsiębiorczych, zgodnie z zarysowanym w Kodeksie postępowania (zalecenie iii), były „zbyt wąskie” i nie poczyniono żadnych postępów w zobowiązaniu parlamentarzystów do ujawniania doraźnych konfliktów interesów⁶⁴¹.

⁶³⁹ Zob. Group of States against Corruption (GRECO) Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second Addendum to The Second Compliance Report Georgia, Adopted by GRECO at its 96th Plenary Meeting (Strasbourg, 18-22 March 2024), GrecoRC4(2024)2.

⁶⁴⁰ Tamże.

⁶⁴¹ Tamże.

Jeśli chodzi o wymiar sprawiedliwości, GRECO wcześniej zaleciło Gruzji reformę procedur rekrutacji i awansowania sędziów, aby zapewnić, że decyzje podejmowane przez Wysoką Radę Sędziów – organ odpowiedzialny za ocenę awansów sędziów – były podejmowane na podstawie „jasnych i obiektywnych, wcześniej ustalonych kryteriów (zalecenie iv). Ustawa organiczna o sądach powszechnych Gruzji z 2023 r. uwzględniła zalecenie GRECO dotyczące mianowania sędziów Sądu Najwyższego. Jednak konieczne były dalsze wysiłki „aby wykazać, że praktyka ta będzie miała zastosowanie do rekrutacji i awansowania wszystkich sędziów (z wyjątkiem tych mianowanych do Sądu Najwyższego)”. GRECO w szczególności zwróciła uwagę, że procedura awansowania sędziego sądu rejonowego (miejskiego) do sądu apelacyjnego bez konkursu nie była regulowana jasnymi i obiektywnymi kryteriami, a zatem była niezgodna z zasadami przejrzystości i merytokracji (decyzje były podejmowane w tajnym głosowaniu, a ocena dokonana przez członków Wysokiej Rady Sędziów nie była upubliczniona)⁶⁴².

Zalecenie viii – które również zostało częściowo spełnione – dalej określiło potrzebę „zwiększenia skuteczności, przejrzystości i obiektywizmu postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom”. W tym miejscu GRECO wskazała, że nadal brakowało „możliwości przeglądu decyzji SN kończących postępowania dyscyplinarne”⁶⁴³.

Ponadto GRECO stwierdziła, że chociaż Zasady Etyki Sędziowskiej zostały zaktualizowane, zakomunikowane wszystkim sędziom i łatwo udostępnione opinii publicznej (zalecenie vii), nadal należało je „uzupełnić o praktyczne środki służące wdrożeniu Zasad”. Podczas gdy podjęto kroki w celu wyegzekwowania Zasad poprzez prowadzenie kursów dla sędziów na temat etyki sędziowskiej i prowadzenia grup roboczych, należało podjąć dodatkowe środki w celu praktycznego wdrożenia zalecenia GRECO.

W odniesieniu do zalecenia IX, wzywającego do ograniczenia immunitetu sędziów do „działań związanych z ich udziałem w podejmowaniu decyzji sądowych” GRECO oceniła, że nie zostało ono wdrożone.

GRECO z zadowoleniem przyjęła jednak poprawki z 2023 r. do ustawy o zwalczaniu korupcji, które poszerzyły definicję „urzędnika publicznego” podlegającego

⁶⁴² Tamże.

⁶⁴³ Tamże.

reżimowi deklaracji, ostatecznie obejmując wszystkich prokuratorów. W związku z tym stwierdziła, że zalecenie xiv, które miało na celu rozszerzenie „zakresu stosowania reżimu deklaracji majątkowych na mocy ustawy o konflikcie interesów i korupcji, aby objąć wszystkich prokuratorów” zostało w pełni wdrożone.

9 lipca 2024 r. GRECO opublikowała piąty raport oceniający sytuację w Gruzji, w którym zaapelowała o silniejszy nadzór i większą rozliczalność najwyższych organów wykonawczych oraz organów ścigania⁶⁴⁴.

W raporcie pozytywnie oceniono nowelizację gruzińskiej ustawy o zwalczaniu korupcji, która doprowadziła do utworzenia Biura Antykorupcyjnego w 2023 r. Jednak podkreślono również pułapki i obawy, które zostały zidentyfikowane w odniesieniu do niezależności nowego organu. Wezwano do przeglądu ram prawnych Biura, aby zapewnić mu większą niezależność operacyjną i odpowiednie zasoby finansowe i kadrowe do skutecznego działania.

W raporcie wskazano, że Gruzja nie miała „konkretnej strategii” zapobiegania korupcji i promowania uczciwości wśród najwyższych urzędników, zauważając, że od 2020 r. nie opracowano żadnej strategii ani planu działania antykorupcyjnego. Najwyżsi urzędnicy wymienieni w raporcie to premier, ministrowie i wiceministrowie, doradcy premiera i ministrów, a także szef administracji państwowej, jego zastępcy i sekretarz parlamentarny rządu.

GRECO wezwała, zatem do przyjęcia konkretnej polityki antykorupcyjnej w celu zapobiegania korupcji w obrębie władzy wykonawczej. Wezwała również do opracowania kodeksu postępowania dla wyższych urzędników i jasnych wytycznych dotyczących konfliktów interesów i innych kwestii uczciwości. Ponadto w raporcie zauważono brak kontroli uczciwości w procedurach mianowania na najwyższe stanowiska kierownicze. Podkreślono również potrzebę podejścia opartego na ryzyku do wyboru oświadczeń majątkowych i interesów finansowych.

GRECO zaleciła większą przejrzystość w procesie mianowania doradców rządowych i wezwała do wprowadzenia surowszych przepisów dotyczących prezentów

⁶⁴⁴ Group of States against Corruption (GRECO), Fifth Evaluation Round Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation Report Georgia, Adopted by GRECO at its 96th Plenary Meeting (Strasbourg, 18-22 March 2024), GrecoEval5Rep(2023)3.

i innych świadczeń, a także wprowadzenia szeroko stosowanych przepisów dotyczących ograniczeń po ustaniu stosunku pracy.

Ponadto w raporcie zauważono, że władze powinny były zapewnić niezależność i skuteczność dochodzeń karnych i ścigania osób wysokiego szczebla podejrzanych o przestępstwa związane z korupcją.

W odniesieniu do egzekwowania prawa raport skupił się na policji patrolowej, Centralnej Policji Kryminalnej i Straży Granicznej, stwierdzając, że istniało pole do poprawy w kwestiach związanych z korupcją. Podczas gdy GRECO wskazała, że Gruzja ustanowiła nowe mechanizmy zarządzania ryzykiem, w raporcie podkreśliła, że nie było konkretnej operacyjnej strategii antykorupcyjnej dla policji ani kompleksowego mapowania ryzyka korupcji lub oceny ryzyka dla poszczególnych agencji egzekwowania prawa i zaleciła ich ustanowienie.

Ponadto GRECO zaleciła zapewnienie, aby kontrole przeszłości/weryfikacja funkcjonariuszy policji były przeprowadzane regularnie i intensywniej w przypadku osób mających dostęp do poufnych informacji. W raporcie zwrócono ponadto na potrzebę obowiązkowego i ciągłego szkolenia w zakresie uczciwości dla funkcjonariuszy policji w trakcie ich kariery, a także na potrzebę aktualizacji kodeksu etyki policyjnej i wprowadzenia kwestii etyki i uczciwości.

Rozdział 4. Ocena efektywności oddziaływania Rady Europy i innych organizacji międzynarodowych na przekształcenia prawno-ustrojowe Republiki Gruzji

4.1. Współpraca Rady Europy z innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie oddziaływania na przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji

Transformacja ustrojowa Republiki Gruzji, zapoczątkowana po odzyskaniu niepodległości na początku lat. 90. XX wieku, była procesem wielowymiarowym i długofalowym⁶⁴⁵, w którym istotną rolę odegrały zarówno organizacje międzynarodowe, jak i partnerzy zewnętrzni. Wśród nich szczególne znaczenie miała współpraca Rada Europy - Unia Europejska oraz Rada Europy – OBWE, czyli z organizacjami o komplementarnych celach, które od lat ściśle współpracują na rzecz promowania demokracji, praworządności oraz ochrony praw człowieka.

4.1.1. Unia Europejska

Współpraca Rady Europy z Unią Europejską jest kluczowa⁶⁴⁶. Obie organizacje, choć różniące się strukturą, mandatem i zakresem kompetencji, w wielu obszarach podejmują działania spójne⁶⁴⁷ i wzajemnie się uzupełniające⁶⁴⁸. Przykładem takiej synergii są wspólne programy wsparcia instytucjonalnego, działania doradcze w

⁶⁴⁵ Szerzej: A. Kuhianidze, *Demokracja i transformacja polityczna w Gruzji (1991-2018)*, „Wschód Europy. Studia humanistyczno-społeczne” 2018, nr 2, s. 137-156.

⁶⁴⁶ Szerzej: M. Indan-Pykno, *Współpraca Rady Europy oraz Unii Europejskiej w zakresie ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka wczoraj i dziś. W 60. rocznicę powstania Rady Europy oraz 20 – lecia przyjęcia Konwencji Praw Dziecka*, UAM, Toruń 2010, s. 27-38; E. Dynia, *Współpraca Rady Europy z Unią Europejską i jej wpływ na rozwój spójności standardów europejskich*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 125-138; M.M. Kenig-Witkowska, *Współpraca Unii Europejskiej z Radą Europy: wybrane zagadnienia instytucjonalno-prawne*, [w:] *Sześćdziesiąt [60] lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, s. 35-60; J. Polakiewicz, *A Council of Europe perspective on the European Union: Crucial and complex Cooperation*, „Europe and the World: A Law Review” 2021, No 5.

⁶⁴⁷ Por. S. Greer, A. Williams, *Human rights in the Council of Europe and the EU...*, s. 462-481.

⁶⁴⁸ Zob. A. Budziszewska, *On the Axiological Shift in Europe and Its Impact on the European System of Human Rights as Exemplified by the Council of Europe and European Union*, „Regional and Human Rights” 2024, vol. 19, s. 116-139.

zakresie reform wymiaru sprawiedliwości⁶⁴⁹ czy opieki zdrowotnej⁶⁵⁰, a także monitorowanie przestrzegania podstawowych standardów demokratycznych⁶⁵¹.

W kontekście aspiracji Gruzji do zacieśniania relacji z Unią Europejską, współpraca UE z RE nabiera dodatkowego znaczenia. Stanowi bowiem nie tylko narzędzie wsparcia wewnętrznych reform, ale także element szerszego procesu integracji Gruzji z europejską wspólnotą wartości. W szczególności działania te koncentrują się na takich obszarach jak reforma sądownictwa, wzmocnienie instytucji demokratycznych, walka z korupcją czy dostosowanie prawa krajowego do standardów europejskich.

Warto zatem ukazać, w jaki sposób zbieżne cele i wspólne inicjatywy obu instytucji wpływają na kształtowanie ładu prawno-ustrojowego Gruzji, a także jakie mechanizmy współpracy okazały się najbardziej efektywne w kontekście wdrażania reform zgodnych z europejskimi standardami. Analiza ta pozwoli lepiej zrozumieć rolę zewnętrznych aktorów w procesie demokratyzacji państw postradzieckich oraz ocenić skuteczność współczesnych instrumentów polityki europejskiej w regionie Kaukazu Południowego.

Warto zauważyć, iż od początku lat 90. Gruzja zabiegała o bliższe więzi z Unią Europejską, dążąc do uzyskania statusu kandydata i w efekcie członkostwa w UE. Dla przeciętnego obywatela Gruzji było i pozostaje oczywiste, że członkostwo w Unii jest jedyną gwarancją pokojowej przyszłości kraju, jego rozwoju gospodarczego i społecznego, stabilności politycznej, poszanowania praw obywateli i praworządności⁶⁵².

⁶⁴⁹ Zob. J.P. Jean, H. Pauliat, *An evaluation of the quality of justice in Europe and its developments in France*, "Utrecht Law Review" 2006, vol. 2, s. 44-60; J. D. Mujuzi, *Victim Participation in the Criminal Justice System in the European Union through Private Prosecution: Issues Emerging from the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, "European Journal of Crime, Criminal Law, and Criminal Justice" 2016, Vol. 24, s. 107-134.

⁶⁵⁰ Zob. A. Roscam, D.C. Henriette, *European Governance of Health Systems. It Takes Two to Tango: The Council of Europe and the European Union*, "European Journal of Health Law" 2018, vol. 25, s. 121-131.

⁶⁵¹ Zob. J. Jaskiernia, *Znaczenie synergii działań Rady Europy i Unii Europejskiej dla efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, [w:] *O prawach człowieka: księga jubileuszowa profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 239-253.

⁶⁵² Zob. E. Chytoglou, *The Dubious Perspective of Eastern Partnership Countries Joining the European Union*, "International Journal of Social Science Studies" 2022, Vol. 10, s. 87.

W przeciwieństwie do Ukrainy⁶⁵³ i Mołdawii⁶⁵⁴, przez całe lata 90. i nawet pierwszą połowę lat 2000, kraje Kaukazu Południowego nie były postrzegane jako kraje europejskie; nie miały nawet żadnych teoretycznych perspektyw przystąpienia do UE⁶⁵⁵. Kwestia „kraju europejskiego” została częściowo rozwiązana przez członkostwo Gruzji w Radzie Europy, a to uznanie Gruzji stało się niezaprzeczalne po podpisaniu umowy stowarzyszeniowej w dniu 27 czerwca 2014. r. (weszła w życie 1 lipca 2016 r.)⁶⁵⁶.

Przez wszystkie te lata Gruzja była aktywnym członkiem Partnerstwa Wschodniego⁶⁵⁷, gdzie zawsze wykazywała większe ambicje niż większość uczestników, skutecznie wdrażając umowę stowarzyszeniową⁶⁵⁸, a także inicjując format współpracy „Trio stowarzyszeniowe” z Mołdawią i Ukrainą⁶⁵⁹ – które podzielają ambicję przystąpienia do UE⁶⁶⁰. Ale gdy rozszerzenie UE utknęło w martwym punkcie na Bałkanach Zachodnich, realna szansa na europejską perspektywę Gruzji w nadchodzących dekadach zniknęła⁶⁶¹.

Agresja Rosji na Ukrainę stworzyła nową rzeczywistość geopolityczną, która znacznie zwiększyła znaczenie rozszerzenia UE⁶⁶². Poprzednia, miękka polityka transformacji sąsiedztwa nie mogła już wytrzymać bezpośredniej, silnej presji Rosji (i

⁶⁵³ Por. E. Mironowicz, *Polityka zagraniczna Ukrainy 1990-2010*, Wydawnictwo Uniwersyteckie TRANS-HUMANA, Białystok 2012.

⁶⁵⁴ Szerzej: *Mołdawia i Unia Europejska od współpracy do integracji*, red. nauk. B. Piskorska, M. Kosienkowski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014; J.F. Drevet, *The Accession of Ukraine and Moldavia: Opening Negotiations on Membership of the European Union*, „Futuribles (Paris)” 2024, No 462, s. 1.

⁶⁵⁵ Zob. L. Delcour, K. Hoffmann, *The EU's Policy in the South Caucasus*, „L'Europe en Formation” 2018, No 385, s. 8.

⁶⁵⁶ Zob. European Union, Consolidated text: Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, Doc. 02014A083(02)_ - 20180601.

⁶⁵⁷ Zob. L. Delcour, *Meandering Europeanisation. EU policy instruments and policy convergence in Georgia under the Eastern Partnership*, „East European Politics” 2013, Vol. 29, s. 344-357; T. Rommens, *The Eastern Partnership: civil society in between the European and domestic level: the case of Georgia*, „East European Politics” 2014, No. 1, s. 54-70.

⁶⁵⁸ Zob. E. Kawecka-Wyrzykowska, *The EU – Georgia Association Agreement: an instrument to support the Development of Georgia or lip service?*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2015, Vol. 18, s. 77-97.

⁶⁵⁹ Zob. B. Veselovskyi, *Associated States: Ukraine, Moldova, Georgia*, „European State aid law Quarterly” 2021, Vol. 20, s. 434-439.

⁶⁶⁰ Zob. M. Rabinovych, *The Eastern Neighbours and EU Security Policy: A Differentiated Integration Perspective*, „European Foreign Affairs Review” 2023, Vol. 28, Issues 3, s. 223-242.

⁶⁶¹ Por. A.J. Perković, *The European Union and the Democratization Process of the Western Balkans: A Critical Perspective*, „Southeastern Europe” 2014, Vol. 38, s. 112-133.

⁶⁶² Zob. F. Fabbri, *The Impact of the War in Ukraine on the Enlargement of the European Union: 'Securing the Blessings of Liberty' and its Challenges*, „The International and Comparative Law Quarterly” 2025 – 04, s. 1-24.

innych państw autorytarnych) ani argumentów związanych z groźbą użycia siły. I tak europejska perspektywa dla Ukrainy, Mołdawii i Gruzji stała się ponownie realna. Ukraina i Mołdawia otrzymały status kandydatów do UE w 2022 r., a Gruzji przyznano „europejską perspektywę”⁶⁶³. Pytanie zatem brzmi, dlaczego Gruzji przyznano niższy status niż pozostałym dwóm partnerom trio? Najbardziej oczywistym powodem był wyraźny regres w rozwoju demokratycznym Gruzji, zwłaszcza próba przyjęcia węgiersko-rosyjskiej wizji ustawy o agentach zagranicznych⁶⁶⁴, tolerancja radykalnych grup antyzachodnich, niechęć rządu do wdrażania ważnych reform (zwłaszcza w sektorze wymiaru sprawiedliwości) i obecność nieformalnych rządów oligarchicznych.

Aby uzyskać status kandydata, Gruzja musiała poprawić jakość demokracji, spełniając 12 warunków politycznych, takich jak depolaryzacja, reforma wyborcza i poprawa efektywności instytucji, reforma systemu wymiaru sprawiedliwości, wolność mediów, ochrona praw mniejszości, równości płci, włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces decyzyjny, wybór nowego rzecznika praw obywatelskich w drodze pluralistycznego kompromisu, a także gwarancje prawne wdrażania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶⁶⁵.

W dniu 21 kwietnia 2023 r. UE i RE ogłosiły trzeci etap nowych inicjatyw w ramach Partnerstwa na rzecz dobrych rządów w Gruzji na lata 2023-2027. Nowe projekty oparto na wynikach poprzednich etapów programu, a ich celem miała być pomoc władzom w umacnianiu niezależności wymiaru sprawiedliwości i unowocześnianiu zarządzania sądami, a także wspieranie walki z mową nienawiści, wzmacnianie ram instytucjonalnych i operacyjnych oraz walka z korupcją, praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu⁶⁶⁶.

⁶⁶³ Zob. European Parliament resolution of 23 June 2022 on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia (2022/2716(RSP)) (2023/C32/01).

⁶⁶⁴ Zob. *EU must act on Georgia's 'foreign agent' law*, www.euractiv.com, data dostępu: 18.04.2025.

⁶⁶⁵ Zob. S. Tabatadze, N. Gigauri, *Eurosceptic games in the EU candidate states: the case of Georgia*, „Journal of Southeast European and Black Sea Studies” 2025, s. 2; Por. A. Dolidze, T. Oniani, *Is Transparency Enough? Informal Governance Networks and the Selection Process of a Georgian Judge to the European Court of Human Rights*, „Review of Central and East European Law” 2024, Vol. 49, s. 119-147; Por. T. Oniani, A. Dolidze, *Is Transparency Enough? Informal Governance Networks and the Selection Process of a Georgian Judge of the European Court of Human Rights*, „Review of Central and East European Law” 2024, vol. 49, s. 119-147; R. Remazaite, *Challenging the Unconditional: Partial Compliance with ECtHR Judgments in the South Caucasus States*, „Israel Law Review” 2019, Vol. 52, s. 169-195.

⁶⁶⁶ Zob. *EU, CoE launch new projects in Georgia*, www.georgiatoday.ge, data dostępu: 18.04.2025.

Ponadto inicjatywa ta miała pomóc Gruzji dostosować się do jej programu postrzegania Europy⁶⁶⁷.

Rząd gruziński twierdził, że w pełni wdrożył większość zaleceń⁶⁶⁸, podczas gdy raport tymczasowy opublikowany przez Komisję Europejską w czerwcu 2023 r. potwierdził wdrożenie tylko trzech z 12 warunków⁶⁶⁹. Pozostałe priorytety uznano za będące na etapie początkowym, pośrednim lub zawansowanym. Różne niezależne źródła reprezentujące społeczeństwo obywatelskie i środowiska eksperckie również były bliskie wnioskowi Komisji Europejskiej w swoich ocenach⁶⁷⁰.

To właśnie ta okoliczność poddała w wątpliwość, czy proces ten zakończy się pozytywnie dla Gruzji, dlatego wszyscy w kraju, od urzędników i polityków po społeczeństwo obywatelskie i aktywnych obywateli, byli zachwyceni, otrzymując w listopadzie 2023 r. rekomendację Komisji Europejskiej o przyznaniu Gruzji statusu kandydata⁶⁷¹. Rzeczywiście, stosunkowo „łagodna” decyzja UE wywołała wiele sprzecznych opinii. Rząd i rządząca siła polityczna twierdziły, że wynik był pozytywny dzięki ich wysiłkom i ciężkiej pracy. Z kolei społeczeństwo obywatelskie i partie opozycji politycznej uznały, że decyzja była wynikiem oddania narodu gruzińskiego europejskiej drodze. Niektórzy eksperci twierdzili, że decyzja była czysto geopolityczna: UE, która tak wiele ucierpiała z powodu wojny na Ukrainie, która rozpoczęła się w 2022 r. obecnie stoi w obliczu „drugiego frontu” na Bliskim Wschodzie, była w niebezpieczeństwie poszerzenia swojej geopolitycznej przepaści z mocarstwami autorytarnymi. W tych okolicznościach ważne stało się, aby mieć po

⁶⁶⁷ Tamże.

⁶⁶⁸ Por. M. Nakashidze, *Legislative Powers, Government Oversight, and Implementation of the European Integration Policy by The Parliament of Georgia*, „Balkan Social Science Review” 2023, Vol. 21, s. 65-87.

⁶⁶⁹ Zob. European Commission Staff Working Document, Georgia 2023 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Communication on EU Enlargement policy, Brussels, 8.11.2023, SWD (2023)697 final.

⁶⁷⁰ Por. M. Nakashidze, *Legislative Powers, Government Oversight, and Implementation of The European Integration Policy by The Parliament of Georgia*, „Balkan Social Science Review” 2023, Vol. 21, s. 65-87.

⁶⁷¹ Zob. European Commission, Commission Staff Working Document, Georgia Report 2023, *Accompanying the document*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Communication on EU Enlargement policy, Brussels, 8.11.2023, SWD(2023) 697 final, www.enlargement.ec.europa.eu, data dostępu: 23.04.2025.

swojej stronie jak najwięcej przyjaznych krajów, a perspektywa rozszerzenia mogłaby mieć na to bardzo bezpośredni wpływ⁶⁷².

W historii polityki rozszerzeni UE było kilka decyzji Rady Europejskiej i Rady UE, kiedy odmówiły one przyznania nowego statusu wbrew zaleceniom Komisji. Przypadki te były raczej wyjątkami związanymi z pewnymi dwustronnymi nieporozumieniami między państwem członkowskim UE a krajem kandydującym/aplikującym. Zazwyczaj każde zalecenie Komisji Europejskiej jest wynikiem intensywnych konsultacji i wymiany zdań z przedstawicielami państw członkowskich w ich stałych przedstawicielstwach w Brukseli. Dlatego też ostatecznie państwa członkowskie UE nie sprzeciwiły się przyznaniu statusu kandydata Gruzji podczas Rady Europejskiej, która miała miejsce 15 grudnia 2023 r.⁶⁷³, pomimo ogłoszenia Węgier, że zablokują cały pakiet rozszerzenia, jeśli Komisja Europejska nie przyzna miliardów dolarów pomocy z budżetu UE.

Jednakże po tym jak rząd Gruzji przyjął ustawę zobowiązującą organizacje pozarządowe do rejestrowania się jako „agenci zagraniczni” lub „podmioty reprezentujące interesy obcego państwa” – w sytuacji, gdy ponad 20% ich budżetu pochodzi z funduszy zagranicznych – w kraju wybuchły masowe protesty społeczne. W odpowiedzi na te wydarzenia, Rada Europejska w czerwcu 2024 r. uznała, że działanie to było sprzeczne z zaleceniami Komisji Europejskiej dotyczącymi uzyskania przez Gruzję statusu kandydata do UE. W związku z tym ogłoszono, iż proces akcesyjny zostaje wstrzymany do momentu, aż władze gruzińskie zmienią swoje stanowisko. Z kolei 9 lipca 2024 r. ambasador UE w Gruzji poinformował oficjalnie o zawieszeniu procesu integracji kraju z Unią⁶⁷⁴.

Wybory parlamentarne w Gruzji w 2024 r. zakończyły się utrzymaniem władzy przez partię Gruzinijskie Marzenie, ale zostały zakwestionowane przez partie opozycyjne, które twierdziły, że głosowanie nie było wolne i uczciwe oraz, że było przedmiotem powszechnych oszustw wyborczych. Parlament Europejski przyjął niewiążącą rezolucję, w której odrzucił ważność wyników i wezwał do powtórzenia

⁶⁷² Zob. *Will Georgia's European dream become a reality?*, www.ips.journal.eu, data dostępu: 18.04.2025.

⁶⁷³ Zob. European Council conclusions, 14 and 15 December 2023, European Council, 15 December 2023, Retrieved 8 January 2025, www.consilium.europa.eu, data dostępu: 18.04.2025.

⁶⁷⁴ Zob. *EU announces Georgia's Accession is 'stopped' after anti-West pivot*, www.politico.eu, data dostępu: 18.04.2025.

głosowania w ciągu roku⁶⁷⁵. 28 listopada 2024 r. Premier Gruzji Irakli Kobakhidze ogłosił, że negocjacje akcesyjne Gruzji z UE zostały zawieszane do końca 2028 r.⁶⁷⁶, chociaż wskazał, że jego rząd będzie nadal wdrażał reformy wymagane do przystąpienia i że nadal planuje przystąpienie Gruzji do UE do 2030 r.⁶⁷⁷

Również w dniu 28 listopada 2024 r. ukazał się raport Zgromadzenia Parlamentarnego RE z obserwacji wyborów parlamentarnych z 26 października 2024 t.. Raport rozważał kwestię, czy wyniki wyborów dokładnie odzwierciedlały wolę wyborców. Misja obserwacyjna zidentyfikowała szereg naruszeń w okresie przedwyborczym, zauważając, że atmosfera była napięta, charakteryzująca się rosnącą polaryzacją, powszechną presją, nieprawidłowościami proceduralnymi i naruszeniami tajności głosowania. Raport Zgromadzenia zawierał również negatywną ocenę procesu głosowania. W szczególności misja obserwacyjna podkreśliła, że 26 października 2024 r. przedstawiciele partii rządzącej zastraszali obywateli przed lokalami wyborczymi; kamery zainstalowane przez władze naruszały tajność głosowania; w kilku lokalach wyborczych zaobserwowano ingerencję przedstawicieli partii rządzącej; zaobserwowano również przypadki kupowania głosów i niespójności proceduralnych podczas procesu liczenia głosów⁶⁷⁸.

18 grudnia 2024 r. Sekretarz Generalny Rady Europy, Alain Berset, przybył do Tbilisi z oficjalną wizytą. W składzie delegacji byli szefowie Dyrekcji Generalnych Praw Człowieka i Praworządności, a także Demokracji i Godności Ludzkiej. W odniesieniu do wizyty Sekretarza Generalnego biuro Rady Europy w Gruzji wyjaśniło, że „Celem wizyty jest zapewnienie warunków do dalszej współpracy między Radą Europy a Gruzją, w pełnej zgodności z wartościami i zasadami Organizacji”⁶⁷⁹.

30 stycznia 2025 r. delegacja Gruzji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy ogłosiła, że natychmiast zaprzestanie udziału w zgromadzeniu po tym, jak

⁶⁷⁵ Zob. *Georgia to suspend EU accession talks until 2028*, www.aljazeera.com, data dostępu: 18.04.2025.

⁶⁷⁶ Zob. *Georgia prime minister suspends EU membership talks until End of 2028*, www.euronews.com, data dostępu: 18.04.2025.

⁶⁷⁷ Zob. T.Mackintosh, M. Davies, R. Demytrie, *Police use water cannon as Georgia EU protests erupt for second night*, www.bbc.com, data dostępu: 18.04.2025.

⁶⁷⁸ Zob. Parliamentary Assembly Election observation report, Observation of the parliamentary elections in Georgia (26 October 2024), Ad hoc Committee of the Bureau, 28 November 2024, Doc. 16079.

⁶⁷⁹ *Did the Council of Europe Recognize the Legitimacy of the Georgia Government, and What Did Alain Berset Say?*, www.mythdetector.com, data dostępu: 18.04.2025.

nastąpiło plenarne głosowanie za nałożeniem surowych warunków ratyfikacji mandatów⁶⁸⁰.

Zgromadzenie Parlamentarne postanowiło w swej rezolucji nie ratyfikować listów uwierzytelniających delegacji gruzińskiej i jako sygnał własnej otwartości na utrzymanie dialogu, w oczekiwaniu na ponowne ich rozpatrzenie i ogólną ponowną ocenę sytuacji w kraju postanowiło zająć się nimi ponownie podczas sesji w kwietniu 2025 r. Zgromadzenie wezwało tym samym do przeprowadzenia w Gruzji nowych, uczciwych wyborów parlamentarnych, uwolnienia więźniów politycznych i powrotu na proeuropejski kurs. Gruzja wskazywała, że była to ingerencja w jej wewnętrzne sprawy⁶⁸¹.

Ponieważ Gruzjińskie Marzenie nie zamierzało ogłaszać nowych wyborów parlamentarnych ani uważać wyborów z października 2024 r. za nielegalne, ogłosiło zakończenie swojego udziału w Zgromadzeniu Parlamentarnym jako znak protestu. Ponadto zamiast uwolnienia pięćdziesięciu trzech więźniów, wśród których byli działacze obywatelscy i jedna dziennikarka, doszło do nowych aresztowań i nalotów na działaczy obywatelskich⁶⁸².

Gruzjiński premier, Irakli Kopachidze wskazał wówczas na drugorzędną rolę Zgromadzenia Parlamentarnego oraz, że nie było sensu, aby Gruzja uczestniczyła w jego „podejściu w stylu radzieckim”⁶⁸³. Oświadczył, że „Jeśli chodzi o Radę Europy, tutaj, naturalnie pozostajemy jej członkami, a nasza współpraca będzie kontynuowana w różnych formatach”⁶⁸⁴. Przewodniczący parlamentu gruzińskiego, Shalva Papushvili, oświadczył, że jeśli parlament gruziński nie będzie sprawiedliwie traktowany, to nie będzie uczestniczył w Zgromadzeniu⁶⁸⁵. Z kolei szef delegacji Gruzjińskiego Marzenia w Zgromadzeniu Parlamentarnym, Tea Tsulukiani, stwierdził, że „członkowie delegacji parlamentarnej wznowią swój udział w Zgromadzeniu Parlamentarnym dopiero wtedy, gdy zmieni się niesprawiedliwy stosunek do państwa i narodu gruzińskiego, zakończy

⁶⁸⁰ Zob. Parliamentary Assembly Resolution (2025), *Challenge, on substantive grounds, of the still ungratified credentials of the parliamentary delegation of Georgia*, Doc. 16104 [www.pace.coe.int.](https://www.pace.coe.int/), data dostępu: 18.04.2025.

⁶⁸¹ Zob. *Gruzja wycofała się ze Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, www.tvp.info, data dostępu: 18.04.2025.

⁶⁸² Zob. B. Chedia, *Georgia Leaves Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, www.jamestown.org, data dostępu: 18.04.2025.

⁶⁸³ Zob. *Georgian PM denounces PACE for “Soviet-Style” methods, vows to defend national interests*, www.info.imedi.ge, data dostępu: 22.04.2025.

⁶⁸⁴ Tamże.

⁶⁸⁵ Tamże.

się szantaż, a wszyscy oficjalni i nieoficjalni decydenci, a także siły za nimi stojące, rozumieją, że taka presja nie zmusi Gruzji i władz wybranych przez jej ludność do podjęcia jakichkolwiek antygruzińskich kroków”⁶⁸⁶.

4.1.2. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Współpraca między Radą Europy i OBWE koncentruje się na tych obszarach działalności, w których mandaty i podejścia obu organizacji pokrywają się. Przede wszystkim obie organizacje współpracują w celu promowania demokracji, praw człowieka, w tym praw mniejszości i rządów prawa. Istnieje również potencjał współpracy w zakresie wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i wsparcia pokonfliktowego⁶⁸⁷.

W ostatnich latach również Gruzja pozostaje przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony OBWE i RE. Ich współpraca i wsparcie odgrywa istotną rolę w procesie transformacji ustrojowej tego państwa, wspierając wysiłki zmierzające do reformy prawa wyborczego, umacniania instytucji demokratycznych oraz zapewnienia przejrzystości i efektywności procesu legislacyjnego.

Opublikowane w ostatnich latach raporty, wskazują, że mimo formalnych postępów, proces demokratyzacji w Gruzji był wielokrotnie zakłócany przez częste zmiany prawa, instrumentalizację instytucji oraz naciski polityczne, co ograniczało zaufanie obywateli do mechanizmów wyborczych i rządów prawa. W odpowiedzi na te wyzwania Rada Europy i OBWE apelowały o szeroki, inkluzywny dialog polityczny, podkreślając, że rzeczywiste reformy wymagają wspólnej odpowiedzialności i zaangażowania wszystkich uczestników życia publicznego.

W ramach reform prawa wyborczego od 2002 r. Komisja Wenecka i Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) regularnie przedstawiają opinie na temat gruzińskiego kodeksu wyborczego. Pomimo zmian wprowadzonych do kodeksu wyborczego, m.in. w latach 2007 i 2008, uwzględniających niektóre zalecenia obu instytucji, wiele z rekomendacji nadal pozostawało niewdrożonych. Władze

⁶⁸⁶ Tamże.

⁶⁸⁷ Por. J. Gützkow, *The Council of Europe and OSCE: How to Ensure Complementarity and Partnership*, “OSCE Yearbook 1999” Baden – Baden 1999, s. 421.

gruzińskie podejmowały wysiłki w celu poprawy ram prawnych dotyczących wyborów, jednak proces ten wymagał dalszej kontynuacji⁶⁸⁸.

W raporcie Komisji Weneckiej i OBWE/ODIHR z 2011 r. wskazano, iż projekt nowego Kodeksu wyborczego sprzyjał przeprowadzaniu demokratycznych wyborów i miał wiele pozytywnych cech. Podjęto przede wszystkim wysiłki poprzez pakiet dodatkowych poprawek zgłoszonych 8 grudnia przez Parlament Gruzji, mających na celu wdrożenie zaleceń zawartych w projekcie Wspólnej Opinii. Niemniej jednak nadal istniały obawy z powodu faktu, że tekst projektu Kodeksu był niejednoznaczny lub niejasny w niektórych obszarach. Wśród tych problemów były: ograniczenia biernego prawa wyborczego obywateli; tworzenie okręgów wyborczych, co podważało zasadę równości praw wyborczych; wymogi długiego pobytu kandydatów; brak skutecznych mechanizmów ułatwiających udział kobiet w wyborach; pozostałe niedociągnięcia w regulacji finansów partii politycznych i kampanii; oraz niedociągnięcia w procesie skarg i odwołań⁶⁸⁹.

Najważniejszą z tych kwestii była zauważalna nierówność w wielkości okręgów wyborczych, która według prawodawców wynikała z faktu, że granice okręgów odpowiadały granicom gmin, które różniły się wielkością. Dotychczasowe okręgi wyborcze w wyborach parlamentarnych wahały się od 6000 do 160 000 zarejestrowanych wyborców. Władze gruzińskie poinformowały o zamiarze przeprowadzenia reformy systemu administracyjnego, która doprowadziłaby do zmian wielkości okręgów. Komisja Wenecka i OBWE/ODIHR zdecydowanie zalecały taki podział okręgów⁶⁹⁰.

W opinii w sprawie zmian w Kodeksie wyborczym z 8 stycznia 2016 r. Komisja Wenecka i OBWE/ODIHR pozytywnie odnotowały poprawki dotyczące ponownego

⁶⁸⁸ Zob. Venice Commission Joint Opinion on the Election Code of Georgia as revised up to July 2008, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 26th meeting (Venice, 18 October 2008) and by the Venice Commission at its 77th plenary session (Venice, 12-13 December 2008) on the basis of comments by Mr Klemen Jaklic (Member, Slovenia), Ms Maria Teresa Mauro (Expert, Venice Commission), Ms Marla Morry (Expert, OSCE/ODIHR), Strasbourg, 9 January 2009, CDL-AD(2009)001.

⁶⁸⁹ Zob. Venice Commission and OSCE/ODIHR Opinion No. 617/2011, Joint Opinion on The Draft Election Code of Georgia, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 39th meeting (Venice, 15 December 2011) and by the Venice Commission at its 89th plenary session (Venice, 16-17 December 2011) on the basis of comments by Mr Manuel Gonzalez Oropeza (Substitute Member, Mexico), Mr James Hamilton (Substitute Member, Ireland), Mr Klemen Jaklic (Member, Slovenia), Mr Jessie Pilgrim (Expert, OSCE/ODIHR), Strasbourg, Warsaw, 19 December 2011, CDL-Ad(2011)043.

⁶⁹⁰ Tamże.

podziału jednomandatowych okręgów wyborczych i progu wyboru członków parlamentu w systemie większościowym, co ich zdaniem stanowiło ważny krok naprzód w kierunku przeprowadzenia wyborów z poszanowaniem m.in. zasady równego prawa wyborczego. Zauważono jednak, że Kodeks wyborczy mógłby zostać poddany pewnym zmianom, które zapewniłyby skuteczność nowych przepisów, a także ich pełną zgodność ze zobowiązaniami w ramach OBWE oraz innymi międzynarodowymi zobowiązaniami i standardami⁶⁹¹.

W 2021 r. we wspólnej pilnej opinii Komisja Wenecka i ODIHR uznały, że zmienione projekty zmian w Kodeksie wyborczym Gruzji zostały przygotowane w ścisłej współpracy między partią rządzącą a kilkoma partiami opozycyjnymi. Było to ich zdaniem „szczególnie godne uwagi” na tle bojkotu parlamentarnego przez wszystkie wybrane partie opozycyjne po wyborach parlamentarnych w październiku 2020 r.⁶⁹² oraz faktu, że większość partii opozycyjnych nie uczestniczyła w przygotowaniu wstępnego projektu zmian ocenionego w pierwszej wspólnej pilnej opinii z 30 kwietnia 2021 r.⁶⁹³

W pilnej opinii pozytywnie oceniono porozumienie polityczne zawarte 19 kwietnia 2021 r., które zdaniem Komisji Weneckiej i ODIHR, przyczyniło się m.in. do powrotu części ugrupowań opozycyjnych do parlamentu oraz do ponownej analizy projektu zmian w Kodeksie wyborczym. Celem tej rewizji było zbliżenie przepisów krajowych do standardów międzynarodowych i realizacja wcześniejszych zaleceń. Mimo, że nie wszystkie partie opozycyjne zdecydowały się na podpisanie porozumienia i objęcie mandatów, sam fakt porozumienia został oceniony jako krok we właściwym kierunku.

⁶⁹¹ Zob. Venice Commission Opinion No. 834/2016, OSCE/ODIHR Opinion No: ELE-Georgia/284/2016, Joint Opinion on Amendments to The Election Code of Georgia as of 8 January 2016 and by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 10 March 2016) on the basis of comments by Mr Manuel Gonzalez Oropeza (Substitute Member, Mexico), Mr Oliver Kask (Member, Estonia), Ms Kseniya Dashutina (Expert, OSCE/ODIHR), Strasbourg, Warsaw, 14 March 2016, CDL-AD(2016)003.

⁶⁹² Zob. Venice Commission Opinion No. 1043/2021, ODIHR Opinion Nr ELE-GEO/417/2021, Georgia Urgent Joint Opinion on Revised Draft Amendments of the Election Code, Issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on the basis of comments by Mr Nicos Alivizatos (Member, Greece), Mr Michael Frendo (Member, Malta), Ms Katharina Pabel (Substitute Member, Austria), Ms Elissavet Karagiannidou (Expert, ODIHR), Strasbourg, 18 June 2021, CDL-PI(2021)011.

⁶⁹³ Zob. Venice Commission Opinion No. 1030/2021, ODIHR Opinion Nr ELE-GEO/408/2021, Georgia, Joint Urgent Opinion on Draft Amendments to the Election Code, Issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on the basis of comments by Mr Nicos Alivizatos (Member, Greece), Mr Michael Frendo (Member, Malta), Ms Katharina Pabel (Substitute Member, Austria), Ms Marla Morry (Expert, OSCE/ODIHR), Strasbourg, 30 April 2021, CDL-PI(2021)005.

Na prośbę przewodniczącego parlamentu Gruzji, Kakha Kuchavy, opinia zawierała szereg rekomendacji dotyczących dalszych zmian w ustawie, w tym odnoszących się do składu administracji wyborczej. Zwrócono również uwagę na utrwaloną w Gruzji praktykę częstego nowelizowania prawa wyborczego, która – jak podkreślono – mogła podważać integralność procesu wyborczego oraz osłabiać wysiłki podejmowane na rzecz konsolidacji demokracji.

W opinii wezwano zatem do przeprowadzenia „bardziej kompleksowej i systemowej reformy gruzińskiego prawa wyborczego” oraz zalecono, aby w ramach przyszłych działań legislacyjnych uwzględnić nierozwiązane dotąd problemy i niewdrożone zalecenia. Miało to na celu ograniczenie częstych nowelizacji oraz zapewnienie większej stabilności systemu wyborczego.

W opinii zalecono również, aby przyszłe reformy nie ograniczały się do działań o charakterze szczegółowym, lecz opierały się na bardziej całościowym podejściu. Komisja Wenecka oraz OBWE/ODIHR ponownie podkreśliły, że rzeczywiste „właścicielstwo procesu” reformy mogło zostać osiągnięte wyłącznie poprzez otwarty dialog pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami, kierującymi się autentycznym zaangażowaniem w umacnianie i ochronę demokracji w Gruzji. Zwrócono przy tym uwagę, że opinie prawne mogą stanowić wsparcie dla tego procesu, lecz nie są w stanie go zastąpić.

Pilna opinia została przygotowana w ramach mechanizmu szybkiego reagowania, funkcjonującego w ramach wspólnego programu Unii Europejskiej i Rady Europy „Partnerstwo na rzecz dobrych rządów”.

20 lutego 2024 r. Parlament Gruzji uchwalił poprawki do Kodeksu wyborczego i Regulaminu Parlamentu Gruzji. Mimo wprowadzonych zmian, nowelizacje te nie rozwiązały głównych problemów w procedurze wyboru Przewodniczącego i członków Centralnej Komisji Wyborczej, pomijając jednocześnie zalecenia przedstawione wcześniej przez Unię Europejską, Komisję Wenecką i OBWE/ODIHR⁶⁹⁴.

W szczególności utrzymano mechanizm, zgodnie z którym kandydaci na stanowiska w Centralnej Komisji Wyborczej byli ponownie wyłaniani przez Przewodniczącego Parlamentu i przedstawiani pod głosowanie parlamentowi. Umożliwiono również wybór kandydatów na pełną pięcioletnią kadencję zwykłą

⁶⁹⁴ Zob. *The Newly Adopted Rule for the CEC Composition Still Does not Meet the Venice Commission and OSCE/ODIHR Recommendations*, www.isfed.ge, data dostępu: 06.05.2025.

większością głosów. Rozwiązania te osłabiły niezależność Komisji, wzmacniając zarazem wpływ jednej siły politycznej na administrację wyborczą⁶⁹⁵.

Zapewnienie faktycznej niezależności organu wyborczego stanowiło jeden z dziewięciu warunków wskazanych przez Unię Europejską jako kluczowe dla dalszego postępu Gruzji na drodze do integracji europejskiej. Tym samym decyzja większości parlamentarnej z lutego 2024 r. została odebrana jako krok nieprzybliżający kraju do spełnienia wymogów członkostwa w UE⁶⁹⁶.

Warto zauważyć, iż 18 grudnia 2023 r. Komisja Wenecka i OBWE/ODIHR opublikowały wspólną opinię na temat wyżej wymienionych projektów ustaw, krytykując zarówno poprawki z 2023 r. dotyczące składu zawodowych członków Centralnej Komisji Wyborczej, jak i nowy projekt ustawy przyjęty w pierwszym czytaniu we wrześniu. We wspólnej opinii organizacje te zauważyły, że zmiany wprowadzone w 2023 r. zapewniły partii rządzącej pełną kontrolę nad procesem nominacji kandydatów, umożliwiając wybór przewodniczącego komisji i członków zawodowych bez poparcia opozycji. Dokument podkreśla również konieczność poparcia dwóch trzecich większości parlamentarnej podczas wyborów przewodniczącego Komisji i członków zawodowych oraz mechanizm anty-impasowy opisany w porozumieniu. Ponadto dokument negatywnie ocenił pozbawienie Prezydenta Gruzji uprawnień do wybierania i nominowania kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji lub członków zawodowych. Niemniej jednak większość parlamentarna zignorowała te opinie i nie wprowadziła żadnych istotnych zmian do wersji przyjętej w trzecim czytaniu⁶⁹⁷.

Jeżeli chodzi o sam proces wyborczy w Gruzji, warto zauważyć, iż OBWE/ODIHR, jako ekspert w obserwacji wyborów uczestniczy w ich monitorowaniu od 1999 r.⁶⁹⁸

⁶⁹⁵ Tamże.

⁶⁹⁶ Tamże.

⁶⁹⁷ Zob. Venice Commission, OSCE/ODIHR, Georgia Joint Opinion on Draft Amendments to The Election Code and to the Rules of Procedure of The Parliament of Georgia, Approved by the Council for Democratic Elections at its 79th meeting (Venice, 14 December 2023) and adopted by the Venice Commissions at its 137th Plenary Session (Venice, 15-16 December 2023) on the basis of comments by Mr Nicos Alivizatos (Member, Greece), Mr Michael Frendo (Member, Malta), Ms Katharina Pabel (Substitute Member, Austria), Ms Marla Morry (Expert, ODIHR), Strasbourg/Warsaw, 18 December 2023, CDL-AD(2023)047, ODIHR-489/2023.

⁶⁹⁸ Zob. OSCE/ODIHR Final Report, Georgia Parliamentary Elections 31 October & 14 November 1999, Warsaw 7 February 2000; OSCE/ODIHR Final Report, Republic of Georgia Presidential Election, 9 April 2000, Warsaw 9 June 2000; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Part. 1, Georgia

W najnowszym z raportów, OBWE/ODIHR odnosząc się w podobnym tonie jak Zgromadzenie Parlamentarne RE do wyborów z 26 października 2024 r., zwróciło uwagę, że głosowanie miało miejsce w warunkach poważnych obaw związanych z nowo uchwalonym ustawodawstwem, które mogło negatywnie oddziaływać na podstawowe wolności obywatelskie oraz działalność społeczeństwa obywatelskiego. Dodatkowo odnotowało działania zmierzające do ograniczenia niezależności instytucji uczestniczących w organizacji wyborów oraz presję wywieraną na wyborców, co – w połączeniu z nieprawidłowościami stwierdzonymi w dniu głosowania – mogło osłabić możliwość swobodnego oddania głosu przez część obywateli. ODIHR wskazało również, że zgłaszane po wyborach skargi nie zostały należycie rozpatrzone, co skutkowało ograniczonym dostępem do efektywnych środków prawnych. Dodatkowo użycie siły wobec demonstrantów i liczne zatrzymania wzbudziły poważne wątpliwości co do przestrzegania międzynarodowych zobowiązań w zakresie wolności zgromadzeń⁶⁹⁹.

Obserwatorzy odnotowali, że obowiązujące ramy prawne stanowiły odpowiednią podstawę do przeprowadzenia demokratycznych wyborów. Jednocześnie w raporcie podkreślono, że częste zmiany legislacyjne, wprowadzane w ostatnim czasie, mogły stanowić regres, budząc obawy o ich możliwe wykorzystywanie w celach politycznych. W dokumencie potwierdzono także wieloletnie zalecenie ODIHR

Parliamentary Elections 2 November 2003, Warsaw 28 January 2004; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Georgia, Extraordinary Presidential Election 4 January 2004, Warsaw 28 February 2004; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Part 2, Georgia Partial Repeat Parliamentary Elections 28 March 2004, Warsaw 23 June 2004; OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Georgia Municipal Elections 5 October 2006, Warsaw 20 December 2006; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia, Extraordinary Presidential Election 5 January 2008, Warsaw 4 March 2008; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Parliamentary Elections 21 May 2008, Warsaw 9 September 2008; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Georgia Municipal Elections 30 May 2010, Warsaw 13 September 2010; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Parliamentary Elections 1 October 2012, Warsaw 21 December 2012; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Parliamentary By-Elections 27 April 2013, Warsaw 9 July 2013; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Presidential Election 27 October 2013, Warsaw 14 January 2014; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Parliamentary Elections 8 and 30 October 2016, Warsaw 3 February 2017; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Local Elections 21 October and 12 November 2017, Warsaw 23 February 2018; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Presidential Election 28 October and 28 November 2018, Warsaw 28 February 2019; OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Local Elections 2 and 30 October 2021, Warsaw 8 April 2022.

⁶⁹⁹ Zob. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Parliamentary Elections 26 October 2024, Warsaw 20 December 2024.

dotyczące konieczności przeprowadzenia kompleksowego przeglądu ustawodawstwa wyborczego.

Raport zwrócił uwagę na negatywne skutki działania silnie spolaryzowanych i upolitycznionych mediów oraz ograniczonego nadzoru nad finansowaniem kampanii. Choć kandydaci z 18 komitetów wyborczych zasadniczo mogli prowadzić kampanię w sposób nieskrępowany, jej niski profil oraz znacząca przewaga zasobów wykorzystywana przez partię rządzącą przyczyniły się do ograniczenia równych szans dla uczestników procesu wyborczego.

Przygotowania do wyborów oceniono jako dobrze zorganizowane. Niemniej jednak dzień wyborów charakteryzował się przypadkami naruszeń tajności głosowania, nieścisłościami proceduralnymi oraz doniesieniami o naciskach i zastraszaniu wyborców, między innymi poprzez rejestrowanie procesu wyborczego. Wszystkie te czynniki miały negatywny wpływ na poziom zaufania publicznego do całego przebiegu głosowania.

W raporcie zaznaczono również, że składane przed i po wyborach skargi często nie były rozpatrywane w sposób kompleksowy i były odrzucane z przyczyn formalnych, co ograniczało prawo do skutecznego środka odwoławczego. W odpowiedzi na te nieprawidłowości ODIHR zaleciło wdrożenie mechanizmów zapewniających realne środki zaradcze oraz budowanie większego zaufania społecznego wobec procesu wyborczego. Jak już wskazano w dysertacji, po zakończeniu wyborów doszło do licznych protestów, które w wielu przypadkach były brutalnie tłumione, co skutkowało wieloma aresztowaniami i oskarżeniami o stosowanie przemocy wobec uczestników demonstracji i dziennikarzy. Tego rodzaju działania stanowiły naruszenie międzynarodowych zobowiązań Gruzji w zakresie ochrony prawa do pokojowego zgromadzenia, a także wolności od tortur i niehumanitarnego traktowania.

Zgodnie ze swoim mandatem ODIHR nie uznało ani nie poparło wyników wyborów. Biuro skupiło się natomiast na przeprowadzeniu obiektywnej i kompleksowej oceny procesu wyborczego, opierając się na uniwersalnych zasadach demokracji oraz zobowiązaniach międzynarodowych przyjętych przez państwa członkowskie OBWE. Celem tej oceny było umożliwienie obywatelom samodzielnej oceny jakości przeprowadzonych wyborów. ODIHR zadeklarowało również gotowość do wspierania

wszystkich zainteresowanych stron w dalszym dialogu powyborczym oraz w podejmowaniu konkretnych działań naprawczych.

W raporcie przedstawiono szereg rekomendacji mających na celu poprawę jakości przyszłych procesów wyborczych. Ich realizacja wymagała zarówno zmian legislacyjnych, jak i praktycznych, ukierunkowanych na zwiększenie przejrzystości, uczciwości oraz zaufania publicznego do procesu wyborczego Gruzji.

Na uwagę zasługuje także istotna rola, jaką OBWE/ODIHR odegrało w zakresie wsparcia legislacyjnego w Gruzji. W 2015 r. przeprowadzono szczegółową analizę funkcjonowania systemu stanowienia prawa w tym kraju, opartą na memorandum podpisanym 24 lutego 2014 r. pomiędzy OBWE/ODIHR a Parlamentem Gruzji. Ocena objęła zarówno formalne procedury, jak i praktyczne aspekty przygotowywania, uchwalania i ogłaszania aktów prawnych. W raporcie wskazano kluczowe elementy wymagające usprawnienia, zidentyfikowano główne problemy i zagrożenia związane z procesem legislacyjnym oraz zaproponowano konkretne cele, których realizacja miała prowadzić do bardziej efektywnego i przejrzystego stanowienia prawa⁷⁰⁰.

W 2021 r. Komisja Wenecka oraz OBWE/ODIHR wezwały parlament Gruzji do ponownego rozpatrzenia kontrowersyjnego pakietu ustaw, których celem było odebranie finansowania publicznego partiom politycznym bojkotującym działalność parlamentarną. Środki te zostały odebrane jako wymierzone przede wszystkim w największą partię opozycyjną – Zjednoczony Ruch Narodowy – co wzbudziło poważne obawy co do intencji ustawodawcy oraz zgodności proponowanych regulacji z zasadami pluralizmu politycznego i równych szans⁷⁰¹.

Projekt ustawy, który uzyskał poparcie w pierwszym czytaniu w grudniu 2020 r., przewidywał odebranie finansowania publicznego partiom politycznym, które nie wykorzystywały co najmniej połowy swoich mandatów parlamentarnych. Zgodnie z jego zapisami, partie pozbawione finansowania traciłyby również prawo do bezpłatnego czasu antenowego w mediach publicznych. Projekt zawierał także przepis umożliwiający zawieszenie lub zakończenie rejestracji wyborczej partii, jeśli osoba odgrywająca kluczową rolę w kampanii tej partii – jako lider – nie posiadała prawa

⁷⁰⁰ Zob. OSCE/ODIHR Assessment of the Legislative Process in Georgia (30 January 2015), źródło: www.legislationline.org, data dostępu: 05.05.2025.

⁷⁰¹ Zob. *Venice Commission, ODIHR Call on Georgia to Reconsider Bill Stripping Boycotting Parties of Funding*, www.civil.ge, data dostępu: 07.05.2025.

głosu w Gruzji. Postanowienie to zostało powszechnie odebrane jako wymierzone w Micheila Saakaszwilego, przebywającego na uchodźctwie lidera Zjednoczonego Ruchu Narodowego, będącego wówczas obywatelem Ukrainy.

Komisja Wenecka oraz OBWE/ODIHR w swojej wspólnej opinii z dnia 20 marca podkreśliły, że nawet w sytuacji, gdy większość wybranych parlamentarzystów odmówiła objęcia mandatu, całkowite pozbawienie partii politycznej finansowania publicznego stanowiło środek nadmiernie inwazyjny, nieproporcjonalny i przekraczający konieczne ramy działania.

Ponadto we wspólnej opinii stwierdzono, że nakładanie sankcji na partie, których członkowie nie uczestniczą w większości posiedzeń parlamentu wydawało się „nieproporcjonalne i sprzeczne z Regulaminem Parlamentu”.

W odniesieniu do innej proponowanej regulacji – polegającej na całkowitym potrącaniu wynagrodzenia posłowi, który nie uczestniczył w żadnej sesji parlamentu przez okres jednego miesiąca – Komisja Wenecka oraz OBWE/ODIHR stwierdziły, że środek ten „prawdopodobnie nie był zgodny” z postanowieniami Konstytucji Gruzji.

Zamiast tego Komisja Wenecka i OBWE/ODIHR zaleciły, by parlament Gruzji rozważył wprowadzenie bardziej „proporcjonalnych” środków, polegających na stosowaniu bezpośrednich konsekwencji wobec posłów za ich konkretne działania.

W swojej wspólnej opinii Komisja Wenecka i OBWE/ODIHR podkreśliły, że inicjatywa mająca na celu odebranie partiom politycznym pozbawionym finansowania publicznego prawa do bezpłatnego czasu antenowego naruszała zasadę równych szans tych ugrupowań. Zaznaczono również, iż brak było „oczywistego” związku między przyznanym finansowaniem a dostępem do czasu antenowego, który mógłby w sposób uzasadniony legitymizować tak daleko idący środek.

Co więcej, Komisja Wenecka i OBWE/ODIHR stwierdziły, że wykreślenie partii z rejestru ze względu na zagraniczne obywatelstwo osoby pełniącej funkcję lidera politycznego wydawało się „środkiem nieproporcjonalnym”. Ponadto ich zdaniem projekt ustawy nie określał jasnych i obiektywnych kryteriów „pojęcia przywódcy politycznego” i można było go postrzegać jako ustawodawstwo wymierzone w konkretną osobę.

Kontrowersyjny pakiet legislacyjny ujawniony w grudniu 2020 r. wywołał szeroką falę krytyki ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego, Rzecznika

Praw Obywatelskich oraz ugrupowań opozycyjnych. Proponowane regulacje zostały przez przeciwników politycznych określone jako zagrożenie „represjami” co doprowadziło do trwającego trzy miesiące impasu w negocjacjach powyborczych pomiędzy rządzącą partią Gruzińskie Marzenie a opozycją.

4.2. Ocena efektywności oddziaływania Rady Europy i innych organizacji międzynarodowych na przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji

Ocena efektywności oddziaływania Rady Europy, OBWE i Unii Europejskiej na przekształcenia prawno-ustrojowe w Republice Gruzji ukazuje złożony obraz tej współpracy. Organizacje międzynarodowe odegrały istotną rolę w promowaniu demokratycznych standardów i wspieraniu reform, zwłaszcza w obszarach związanych z prawem wyborczym, funkcjonowaniem instytucji państwowych oraz ochroną podstawowych wolności. W szczególności Komisja Wenecka Rady Europy i Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka przez wiele lat konsekwentnie publikowały opinie i zalecenia dotyczące gruzińskiego prawa, często identyfikując jego niezgodność z międzynarodowymi standardami i wskazując potrzebę systemowych reform.

Ich oddziaływanie było widoczne m.in. poprzez wpływ na kształt kolejnych nowelizacji Kodeksu wyborczego, a także poprzez udział w procesach mediacyjnych po kontrowersyjnych wyborach. Jednak warto zauważyć, iż mimo technicznej i eksperckiej jakości zaleceń, skuteczność tych działań była ograniczona ze względu na brak konsekwentnej implementacji wielu rekomendacji oraz dominującą rolę politycznych kalkulacji ze strony rządzących. Częste zmiany prawa wyborczego, marginalizowanie opozycji, instrumentalizacja mediów i ograniczanie niezależności instytucji publicznych, w tym Centralnej Komisji Wyborczej, osłabiały efekty wpływu tych organizacji.

Przyjęte w ostatnich latach poprawki legislacyjne, mimo licznych ostrzeżeń ze strony Komisji Weneckiej i OBWE/ODIHR, nierzadko pogłębiały problematyczne tendencje, prowadząc do konsolidacji władzy przez partię rządzącą i zmniejszenia poziomu pluralizmu politycznego. Dodatkowo nieproporcjonalne środki przewidziane wobec partii opozycyjnych, takie jak pozbawienie finansowania publicznego czy

ograniczenia dotyczące czasu antenowego, spotkały się z jednoznaczną krytyką jako niezgodne z zasadą równości szans i standardami demokratycznymi. Jednocześnie Unia Europejska, uzależniając dalsze kroki integracyjne od spełnienia określonych kryteriów, takich jak zapewnienie niezależności administracji wyborczej, próbowała wzmocnić wpływ międzynarodowych standardów na wewnętrzne reformy Gruzji, jednak z mieszanym skutkiem.

Podsumowując, organizacje międzynarodowe miały realny wpływ na podnoszenie jakości debaty publicznej i kształtowanie reform instytucjonalnych w Gruzji, jednak ich skuteczność była ograniczana przez wewnętrzne uwarunkowania polityczne, brak spójnej woli politycznej oraz tendencje centralizacyjne. Ich oddziaływanie okazało się bardziej efektywne w zakresie doradztwa i monitoringu niż w zakresie rzeczywistego egzekwowania reform zgodnych z demokratycznymi standardami.

4.3. Tendencje w zakresie transformacji prawno-ustrojowej w Republice Gruzji

Transformacja prawno – ustrojowa w Republice Gruzji od momentu uzyskania niepodległości po rozpadzie Związku Radzieckiego przebiegała falami i cechowała się zarówno okresami postępu, jak i regresu. W ostatnich dekadach można wyróżnić kilka kluczowych tendencji, które zarysowują kierunek i charakter tych przemian.

Po pierwsze, widoczna jest stopniowa instytucjonalizacja procesu wyborczego, który początkowo był niestabilny i podatny na manipulacje. Gruzja wdrażała reformy mające na celu zbliżenie systemu wyborczego do standardów międzynarodowych, m.in. poprzez nowelizacje Kodeksu wyborczego oraz zmiany w funkcjonowaniu Centralnej Komisji Wyborczej. Niemniej jednak częste i niekonsultowane zmiany prawa wyborczego, podejmowane często na krótko przed wyborami, wskazują na instrumentalne traktowanie procesu legislacyjnego i osłabiają zaufanie publiczne do uczciwości wyborów.

Drugą tendencją jest centralizacja władzy i osłabienie instytucji kontrolnych. W praktyce oznacza to wzmacnianie pozycji partii rządzącej kosztem równowagi władz, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w osłabianiu niezależności organów wyborczych, podporządkowywaniu instytucji sądowniczych oraz marginalizowaniu roli prezydenta

na rzecz parlamentu i rządu. Przykładem może być sposób wyboru członków Centralnej Komisji Wyborczej, gdzie krytykowano zbyt dużą dominację większości parlamentarnej i eliminację udziału prezydenta z procesu nominacyjnego.

Trzecią tendencją jest rosnąca polaryzacja polityczna, która negatywnie wpływa na stabilność systemu ustrojowego. Konflikty między partią rządzącą a opozycją często prowadzą do bojkotów parlamentarnych, masowych protestów oraz impasów politycznych, które utrudniają skuteczne zarządzanie państwem i wdrażanie reform. Zjawisko to jest również powiązane z marginalizowaniem opozycji przez środki legislacyjne.

Czwartym kierunkiem jest pogłębiająca się instrumentalizacja prawa, które bywa stosowane jako narzędzie walki politycznej, co osłabia zasadę państwa prawa. Przykłady to stawianie przepisów ograniczających działalność społeczeństwa obywatelskiego, kontrowersyjne zatrzymania protestujących oraz wykorzystanie procedur prawnych do eliminacji przeciwników politycznych, co spotyka się z krytyką międzynarodowych organizacji.

Z drugiej strony Gruzja kontynuuje aspiracje integracyjne z Unią Europejską, co powinno stanowić pewien hamulec dla autorytarnych tendencji i motywować do podejmowania reform zgodnych z międzynarodowymi standardami, zwłaszcza w zakresie praw człowieka, wolności zgromadzeń i przejrzystości życia publicznego. Transformacja ustrojowa jest więc w dużej mierze warunkowana zewnętrznymi, co czyni ją podatną na fluktuacje w relacjach z partnerami międzynarodowymi.

Choć postęp jest zauważalny, to jego trwałość pozostaje niepewna z powodu niestabilności politycznej, braku zaufania społecznego i dominacji partykularnych interesów nad interesem państwa prawa. Dodatkowo wyjście Gruzji ze Zgromadzenia Parlamentarnego wielu komentatorów uznało, za barierę w kandydowaniu do UE, a także odejście od polityki proeuropejskiej, zagrożenie dla reform demokratycznych oraz jako nadwyrężenie stosunków z kluczowymi instytucjami zachodnimi oraz jako podważenie legitymacji rządzącej partii Gruzińskie Marzenie⁷⁰².

Pojawiły się również opinie, że władze Gruzji pod przywództwem Gruzińskiego Marzenia zaczęły wykazywać słabnące zaangażowanie w wartości europejskie, a zwrot

⁷⁰² Zob. B. Chedia, *Georgia Leaves ...j.w..*

kraju od Zachodu odzwierciedla rosnące tendencje autorytarne i zanikanie tożsamości europejskiej w miarę zbliżania się do Rosji⁷⁰³.

Mimo, że Rada Europy nie jest formalnie powiązana z Unią Europejską, członkostwo w niej jest uważane za swego rodzaju etap przygotowawczy, zwłaszcza dla byłych krajów radzieckich. Jak wynika z podjętej w niniejszej dysertacji analizy, członkostwo w RE ma praktyczne znaczenie dla Gruzji od wielu lat, pomagając w transformacji i demokratyzacji kraju. Warto tu zwrócić uwagę na szczególną rolę ETPCz, jako ostatniej deski ratunku dla gruzińskich obywateli w celu ochrony ich praw obywatelskich⁷⁰⁴.

W 1999 r. a więc w momencie uzyskania członkostwa w RE ówczesny przewodniczący parlamentu Gruzji, Zurab Zhvania, ogłosił „Jestem Gruzinem, a zatem jestem Europejczykiem”⁷⁰⁵. Brak flagi RE podczas inauguracji nowego prezydenta Gruzji, Micheila Kawelaszwili, 29 grudnia 2024 r. był wyraźnym wizualnym odzwierciedleniem wyobcowania partii Gruzji z Europy. Po rewolucji róż w 2003 r. z inicjatywy ówczesnego prezydenta Micheila Saakaszwilego, flagi UE były wieszane jako obowiązkowy atrybut we wszystkich instytucjach rządowych i w biurach wyższych urzędników, aby podkreślić europejskie aspiracje kraju.

W Gruzji groźba utraty członkostwa w Radzie Europy, jest już oceniana jako utrata europejskiej tożsamości kraju. Obecny rząd gruziński prawdopodobnie nie przejmie się tą potencjalną stratą. Wręcz przeciwnie. Nowo wybrany (przez kolegium elektorów) prezydent Gruzji Micheil Kawelaszwili w wywiadzie dla szwajcarskiego „Neue Zürcher Zeitung” z 30 stycznia 2025 r., stwierdził: „Nie możemy rezygnować z naszych różnic i nie być tylko Europejczykami”⁷⁰⁶. Jeśli konfrontacja Tbilisi z Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi, która w ostatnich czasach rozwija się dramatycznie, wskazuje na zmianę wektora polityki zagranicznej Gruzji z Zachodu na Rosję, to konfrontacja Gruzji z Radą Europy jest głośnym sygnałem, że w Gruzji rozpoczęło się kształtowanie autorytarnego reżimu.

⁷⁰³ Tamże.

⁷⁰⁴ Zob. *Georgia*, www.coe.int, data dostępu: 22.04.2025.

⁷⁰⁵ Zob. [youtube/@GeorgianBroadcaster](https://www.youtube.com/watch?v=@GeorgianBroadcaster), data dostępu: 22.04.2025.

⁷⁰⁶ Użyto tłumaczenia. Oryginalny tekst artykułu dostępny: *Wir haben einen Krieg verhindert>>der neue, von der EU ausgegrenzte Präsident Georgiens verteidigt sich*, www.nzz.ch, data dostępu: 22.04.2025.

Wnioski końcowe

W 1999 r. Gruzja stała się pierwszym państwem na Kaukazie Południowym, które zostało członkiem Rady Europy. Ówczesne władze Gruzji poczyniły wielkie wysiłki, aby udowodnić europejską tożsamość kraju, a członkostwo Gruzji w RE stało się pierwszym uznaniem jej za kraj europejski. Dla Gruzinów członkostwo to stało się odzwierciedleniem ich tożsamości narodowej.

Przeprowadzona w dysertacji analiza wykazała, iż tematyka transformacji ustrojowej państwa aspirującego do europejskich struktur oraz rola organizacji międzynarodowych (w tym przypadku Rady Europy) ma istotne znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne.

Było to zgodnie z głównym problemem badawczym, który polegał na zbadaniu w jaki sposób Rada Europy wpłynęła na przekształcenia prawno – ustrojowe w Republice Gruzji. Podjęta została zatem próba analizy drogi jaką przeszła Gruzja już od samego momentu zainicjowania przez nią działań ukierunkowanych na członkostwo w Radzie Europy oraz zmian które po tym czasie się dokonywały. Zatem również tych, które zostały podjęte wraz z uzyskaniem członkostwa w RE. Pozwoliło to na ocenę skuteczności Rady Europy i efektywności jej oddziaływania w tym państwie.

Hipoteza 1. brzmiała: „Fakt akcesji Republiki Gruzji do Rady Europy i ratyfikowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka miał zasadnicze znaczenie dla przekształceń prawno – ustrojowych w tym państwie. I choć w trakcie tej procedury Gruzja poczyniła znaczne postępy to w odniesieniu do stosowania polityk i prawodawstwa w kilku obszarach w trakcie starania się o członkostwo w Radzie Europy, nadal utrzymywano rozwiązania ustrojowe sprzeczne ze standardami Rady Europy. Głęboko zakorzenionych źródeł tych problemów należy szukać w totalitarnej przeszłości kraju i trudnej sytuacji gospodarczej. Nie było natychmiastowego rozwiązania tych podstawowych problemów, dlatego też, podobnie jak w wielu innych krajach, które w tamtym czasie stały się demokracjami, funkcjonowanie aparatu państwowego mogło poprawiać się jedynie stopniowo. Ważne było nastawienie władz, zwłaszcza, jeśli chodzi o rozwiązywanie konfliktów metodami pokojowymi (w Abchazji i

Osetii Południowej), szanując przy tym autonomię wszystkich. Kluczowe stało się zatem jak najszybsze przyjęcie przepisów konstytucyjnych określających status terytoriów autonomicznych, a to musiało wynikać z negocjacji z ich przedstawicielami. Rada Europy powinna w dalszym ciągu za pomocą dostępnych instrumentów, na przykład w postaci orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, czy też działalności Komisarza Praw Człowieka i opinii Komisji Weneckiej, wpływać na pełną realizację zobowiązań w Republice Gruzji. Efektywność oddziaływania RE na transformację prawno-ustrojową Gruzji będzie uzależniona w coraz wyższym stopniu od skuteczności egzekwowania demokratycznych standardów, jakimi dysponuje, zarówno o charakterze traktatowym, jak i o charakterze tzw. „miękkiego prawa” (soft law)”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie, bowiem już w trakcie procedury akcesyjnej do Rady Europy, Gruzja poczyniła znaczne postępy w tworzeniu społeczeństwa opartego na demokracji pluralistycznej oraz poszanowaniu praw człowieka i praworządności.

Istotny wpływ na proces przekształceń prawno – ustrojowych miała ratyfikacja Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, chociaż przemiany jakie zachodziły pod wpływem RE miały charakter stopniowy i napotykały na bariery wynikające z historycznych i strukturalnych uwarunkowań.

Wpływ RE był jednak zasadniczy, czyli kluczowy dla zapoczątkowania i kierunku reform, co wskazuje na jej sprawczą rolę w procesie demokratyzacji. Jednocześnie warto zaznaczyć, iż nie wszystkie standardy zostały od razu spełnione, co odpowiada rzeczywistości transformacyjnej państw poradzieckich, w których przemiany zachodzą często niesymetrycznie i są hamowane przez silne czynniki wewnętrzne.

Totalitarna przeszłość Gruzji oraz trudności gospodarcze to bariery, które występują często jako czynniki spowalniające instytucjonalną modernizację. Są to również aspekty, które w literaturze przedmiotu uznawane są za istotne dla zrozumienia tzw. „demokracji fasadowych” czy „hybrydowych reżimów”.

Weryfikacja hipotezy potwierdziła również, iż ważne w tym przypadku było nastawienie elit politycznych i ich gotowość do pokojowego rozwiązywania konfliktów (Abchazja, Osetia Południowa). To ujęcie stało się trafne ponieważ nawet przy silnym

impulsie zewnętrznym (jak członkostwo w RE), kluczowe są wewnętrzne decyzje polityczne, np. konstytucyjne regulacje autonomii.

Uwypuklić tu należy także znaczenie instrumentów miękkich i twardych. Bowiem zwrócenie w dysertacji uwagi na instrumenty twarde (konwencje, orzecznictwo ETPCz) oraz miękkie (opinie, zalecenia) ukazało złożoność oddziaływania RE, jak również odzwierciedliło rzeczywisty wpływ organizacji międzynarodowych, który rzadko ma charakter natychmiastowej ingerencji, a częściej opiera się na presji politycznej i normatywnej.

Hipoteza 2. brzmiała: „Gruzja podjęła zdecydowane kroki, aby uwolnić się od mentalności będącej częścią dziedzictwa komunizmu. Członkostwo w Radzie Europy miało stanowić ważny bodziec dla tych przemian. Społeczeństwo opowiadało się jednak za otwarciem na Zachód, co zapoczątkowało silną determinację rządu dla realizacji demokratycznych przemian, zgodnych ze standardami RE. Gruzini niezaprzeczalnie postrzegali siebie jako Europejczyków i pragnęli wrócić do Europy. Pragnienie to wyrażał nie tylko rząd, ale także opozycja. Niektórzy członkowie opozycji obawiali się jednak, że akcesja do RE może zostać odczytana jako uznanie demokracji w kraju. Rolą Rady Europy stało się zatem uczynienie akcesji Gruzji punktem wyjścia procesu dopasowywania się do jej standardów demokratycznych, a pomoc ze strony RE miała ten proces przyspieszyć”.

Weryfikacja tej hipotezy ukazała jej trafność, bowiem wskazanie w niej, że „Gruzja podjęła działania, aby uwolnić się od mentalności postkomunistycznej” odnieść należy do głębokiego procesu przemiany kultury politycznej w tym kraju. Biorąc tym samym pod uwagę, że transformacja ustrojowa nie polega jedynie na zmianach prawnych czy instytucjonalnych – wymaga również: zmiany postaw obywateli i elit politycznych; odrzucenia autorytarnych nawyków oraz przyjęcia wartości demokratycznych i praw człowieka.

Przeprowadzona analiza ukazała, że proces demokratyzacji w Gruzji miał nie tylko wymiar formalny, ale również symboliczny i tożsamościowy, natomiast RE stała się „katalizatorem” tych zmian – nie poprzez wymuszanie reform, ale przez oferowanie wsparcia eksperckiego, działanie na rzecz budowy standardów oraz zapewnienie platformy dialogu.

Akcesja do RE miała być zatem punktem wyjścia, a nie potwierdzeniem osiągniętej już demokracji. To bardzo ważne rozróżnienie, bowiem Gruzja została przyjęta z pewnym kredytem zaufania, ale dalsze działania miały potwierdzić dojrzałość demokratyczną państwa. Z kolei wspólne przekonanie o przynależności Gruzji do Europy („powrót do Europy”) odgrywało ważną rolę motywacyjną i symboliczno-kulturową w procesie reform.

Obawy części opozycji pokazywały złożoność sytuacji i świadczyły o istnieniu świadomości niedoskonałości systemu, a także potrzebie dalszego monitorowania i wsparcia reform RE. To z kolei pokazuje, że członkostwo RE nie kończy, lecz rozpoczyna proces przekształceń, a jego efektywność zależy od ścisłej współpracy i stałej presji polityczno-normatywnej.

Weryfikacja tej hipotezy ukazała, zatem dwoisty charakter integracji Gruzji z Radą Europy – jako wyraz aspiracji społeczeństwa i jako narzędzie transformacji. Jednocześnie nie pomijając realnych ograniczeń i napięć politycznych, które towarzyszyły temu procesowi.

Hipoteza 3. brzmiała: „W wyniku podjęcia przez Gruzję świadomej decyzji o członkostwie w Radzie Europy, pojawiły się oczekiwania ze strony RE że wejdzie ona na drogę demokratycznych przemian. Akcesja wymagała od Gruzji szeregu reform, zarówno w sądownictwie poprzez usprawnienie funkcjonowania sądów, prokuratury, zniesienie kary śmierci czy, w przeciwdziałaniu korupcji, jak i w ogólnym systemie ochrony praw człowieka w tym kraju. Prawa człowieka musiały zostać uznane w konstytucji i gwarantowane przez określone mechanizmy instytucjonalne, min. poprzez utworzenie Rzecznika Praw Obywatelskich. Rada Europy musiała mieć pewność, że podstawowe prawa jednostki oparte na poszanowaniu godności ludzkiej są przestrzegane. Stąd też przekształcenia prawno-ustrojowe jakie się dokonywały w trakcie procedury akcesyjnej, stanowiły o postępie w tym zakresie, choć ograniczone były tylko do „wymogów progowych” członkostwa”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie, bowiem sama decyzja o ubieganiu się o członkostwo w RE była aktem politycznym, który zainicjował nowy etap reform wewnętrznych. RE nie przyjmuje nowych członków jedynie na podstawie deklaracji politycznych – oczekuje konkretnych działań legislacyjnych i instytucjonalnych, co zostało uwzględnione w treści hipotezy.

Zaangażowanie Gruzji w przyszłość, która ceni i szanuje prawa człowieka, demokrację i rządy prawa, a także sposoby, w jakie skorzystała z dostosowanego wsparcia dla swoich ambicji i reform, m.in. doprowadziło do zmian w systemie wymiaru sprawiedliwości, z poprawą dochodzeń i ścigania przestępstw z nienawiści, a także w dziedzinie równości, z interesariuszami promującymi znaczenie różnorodności w całym kraju. Reformy poprawiły również opiekę zdrowotną w więzieniach dzięki środkom zapobiegającym samobójstwom i lepszemu zarządzaniu zdrowiem psychicznym. Inne postępy poczyniono w zapobieganiu przemocy wobec kobiet dzięki ulepszeniu działań policji i łatwiejszemu dostępowi do wymiaru sprawiedliwości. Społeczeństwo obywatelskie odegrało ważną rolę w osiągnięciu tego, ponieważ Gruzja i Rada Europy rozwijały się razem.

Istotne jest, że RE domagała się nie tylko zmian prawnych, ale także instytucjonalnych, np. stworzenia Rzecznika Praw Obywatelskich, bowiem same normy nie wystarczą bez odpowiednich mechanizmów ich egzekwowania, co jest kluczowym elementem skuteczności reform demokratycznych.

Weryfikacja hipotezy przyczyniła się również do oceny, na ile proces akcesji był motorem rzeczywistych zmian, a na ile – jedynie impulsem do spełnienia podstawowych, formalnych kryteriów

Hipoteza 4. brzmiała: „Przebieg procedury monitoringowej w odniesieniu do Gruzji pokazał, że realizacja zobowiązań wynikających z członkostwa w Radzie Europy w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, równości i niedyskryminacji, zakazu tortur, ochrony praw mniejszości, walki z handlem ludźmi czy walki z korupcją napotkała na istotne trudności. Miały na to wpływ uwarunkowania kulturowo-polityczne, kulturowo-prawne i ekonomiczne. Część z tych zobowiązań wiązała się z dokumentami o charakterze „miękkiego prawa” i to ograniczało ich skuteczność. Ograniczenia w realizacji określonych zaleceń RE to także jeden z dowodów na słabnięcie oddziaływania Rady Europy na państwa członkowskie w dobie, gdy kwestionowane są podstawowe wartości demokratyczne stanowiące podstawy jej aksjologii”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie ukazując, że realizacja zobowiązań członkowskich Gruzji wobec RE napotykała na poważne trudności, co ujawnił szczególnie proces monitoringu. Te trudności wynikały nie tylko z wewnętrznych barier

państwowych, ale także z ograniczeń samego systemu nacisku stosowanego przez RE, zwłaszcza tam, gdzie miała ona do dyspozycji jedynie instrumenty „miękkiego prawa”. Pokazuje to, że procedury monitoringowe nie zawsze prowadzą do trwałych zmian, jeśli brakuje odpowiednich mechanizmów nacisku. Wskazuje także na realne ograniczenia wynikające z sytuacji wewnętrznej Gruzji oraz uwydatnia problem strukturalnego osłabienia RE jako organizacji normatywnej.

Hipoteza 5. brzmiała: „Zasadniczą przesłanką przekształceń prawno-ustrojowych w Gruzji było to, że w reformy tam przeprowadzane zaangażowały się, obok Rady Europy, także inne organizacje międzynarodowe takie jak Unia Europejska i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wysiłek ten byłby bardziej efektywny, gdyby miała miejsce pełna synergia działań tych organizacji i unikanie dublowania działań. Sprzyjałoby to lepszemu wykorzystaniu środków, jakie społeczność międzynarodowa zaoferowała dla wsparcia demokratycznych przemian w Gruzji”.

Hipoteza ta została zweryfikowana pozytywnie, bowiem pokazała, że transformacja systemowa Gruzji była procesem wieloetapowym i wielowymiarowym, w którym brały udział różne organizacje międzynarodowe tj. RE, UE i OBWE.

Każda z tych instytucji miała własny mandat, ale też często nakładające się cele. Efektywność reform zależy bowiem nie tylko od skali pomocy, ale od tego, czy pomoc ta jest spójna, zharmonizowana i dostosowana do rzeczywistych potrzeb państwa.

Wspólne działania, realizowane m.in. w ramach programu „Partnerstwo na rzecz dobrych rządów”, koncentrowały się na monitorowaniu sytuacji politycznej, opracowywaniu opinii prawnych, formułowaniu zaleceń oraz wspieraniu dialogu wewnętrznego pomiędzy kluczowymi aktorami politycznymi w Gruzji. Szczególną rolę odegrało Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), które nie tylko obserwowało wybory - np. wybory parlamentarne z 20 grudnia 2024 r., - lecz również dokonywało pogłębionej oceny zmian legislacyjnych oraz przygotowywało rekomendacje dotyczące koniecznych reform ustrojowych.

Bibliografia

Akty normatywne

- *Council of Europe Action Plan for Georgia 2024 – 2027*, Document approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 18 October 2023 (CM/Del(2023)1478/2.6), 3 October 2023, CM(2023)168.
- Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions, Magglingen/Macolin, 18.IX.2014, CETS 215.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Terytorialnego), sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).
- Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. 1999 nr 8 poz. 67).
- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287.
- Europejska Konwencja o ochronie dziedzictwa audiowizualnego sporządzona w Strasburgu dnia 8 listopada 2001 r. (Dz.U.2022.914).
- Europejska Konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona w Strasburgu w dniu 26 listopada 1987 r., (Dz.U. 1995 nr 46 poz. 238).
- European Urban Charter, adopted by the Council of Europe's Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) on 18 March 1992, a session held during the Annual Plenary Session of the CLRAE (17 March 1992, Strasbourg).
- Europejska Karta uczestnictwa młodych ludzi w życiu gmin i regionów. Karta stanowi część Uchwały 237 Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy przyjętej w dniu 19 marca 1992 r.
- Experts from the Criminal Code of Georgia (adopted on 22 July 1999).

- High Council of Justice Decree N1/41, June 1, 2021 on “Nominations of Supreme Court Judicial Candidates to be Submitted to the Parliament of Georgia”.
- Znowelizowana europejska karta uczestnictwa młodych ludzi w życiu lokalnym i regionalnym, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, Strasburg 2003, www.rm.coe.int/1680703eb, data dostępu: 12.07.2022.
- European Urban Charter II. Manifesto for a new urbanity, adopted by the Congress on the occasion of its 15th Plenary Session in Strasbourg on 29 May 2008.
- Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. Dz.U. nr 14 poz. 98.
- Konwencja Rady Europy w sprawie zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa, zabezpieczenia i obsługi podczas meczów piłki nożnej i innych imprez sportowych, sporządzona w Strasburgu dnia 4 maja 2016 r. (Dz.U. 2017 poz. 2099).
- Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencja stambulska), sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. 2015 poz. 961).
- Konwencja Antydopingowa, sporządzona w Strasburgu dnia 16 listopada 1989 r. (Dz.U. 2001 nr 15 poz. 149).
- Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości, sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r. (Dz.U. 2015 poz. 728).
- Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych sporządzona w Lanzarote dnia 25 października 2007 r., (Dz.U. 2015 poz. 608).
- Konwencja Nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, sporządzona w Strasburgu dnia 28 stycznia 1981 r. (Dz.U. 2003 nr 3 poz. 25).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.
- Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez

Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz.U. 1989 nr 63 poz. 378).

- Statut Rady Europy przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. 1994 nr 118 poz. 565).

Dokumenty

- Admission of the Republic of Georgia to membership in the United Nations: resolution adopted by the General Assembly, UN.General Assembly (46th. Sess.: 1991-1992), www.digitlibrary.un.org, data dostępu: 08.10.2023.
- Advisory Committee on The Framework Convention for The Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Georgia, Adopted on 7 February 2024, www.r.coe.int/4th-op-georgia-en/1680b08a31, data dostępu: 19.11.2024.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Georgia adopted on 7 March 2019, ACFC/OP/III(2019)002.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001.
- Advisory Committee on The Framework Convention for The Protection of National Minorities, Opinion on Georgia, Adopted on 19 March 2009, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001.
- Advisory Committee on The Framework Convention for The Protection of National Minorities, Comments of The Government of Georgia on The First Opinion of The Advisory Committee on The Implementation of The Framework Convention for The Protection of National Minorities By Georgia, (received on 16 September 2009), Strasbourg, 10 October 2009, GVT/COM/I(2009)002.
- CoE. Report of the Secretariat's information and assistance mission to Georgia (3-5 Dec 2001), www.reliefweb.int, data dostępu: 24.10.2024.
- Committee on Legal Affairs and Human Rights Opinion Georgia's application for membership of the Council of Europe, Rapporteur: Mr Andras Kelemen, Hungary, Group of the European People's Party, 12 January 1999, Doc. 8296.

- Congress of Local and Regional Authorities Report, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Germany, CG(2022)42 – 16final, 22 March 2022.
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report Observation of the Local Elections in the Republic of Croatia from 13 to 15 April 1997, Strasbourg. 16 June 1997, CG/BUR(4)2 rev.
- Council of Europe Action Plan for Azerbaijan 2018 – 2021, Document approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 12 October 2018 (CM/Del/Dec(2018)1327/2.1bisa), 2 October 2018, GR-DEM(2018)15.
- Council of Europe Action Plan for Georgia 2016 – 2019, 25 February 2016, Document approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 15-16 March 2016 (CM/Del/Dec(2016)1251)GR-DEM(2016)2.
- *Criteria for the Granting of Observer Status with the Council of Europe*, (Adopted by the Committee of Ministers on 1-2 and 7 July 1999 at the 676th meeting of the Minister's Deputies).
- II. Explanatory memorandum prepared by Mr. Davis. Attachment, [w:] Report Political Affairs Committee , *Georgia's application for membership; in the Council of Europe*, 2 December, 1998, Doc. 8275, Rapporteur: Terry Davis, UK, Socialist Group.
- Decision adopted on 4 November 1994, at the 519bis meeting of Ministers' Deputies.
- European Committee of Social Rights, European Social Charter, Conclusions 2022, Georgia, March 2023, www.rm.coe.int/conclusions-2022-georgia-en/1680aa986a, data dostępu: 18.11.2024.
- European Committee of Social Rights, European Social Charter, Conclusions 2021, Georgia, March 2022, www.rm.coe.int/conclusions-2021-georgia-en/1680a5d9f7, data dostępu: 18.11.2024.
- European Committee of Social Rights, European Social Charter, Conclusions 2020, Georgia, March 2021, www.rm.coe.int/rapport-geo-en/1680a1c798, data dostępu: 17.11.2024.
- European Committee on Crime Problems (CDPC), Select Committee of Experts on The Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (PC-R-EV), *First*

Mutual Evaluation Report on Georgia, Strasbourg, 13 December 2001, PC-R-EV(01) 14 Summ.

- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Report on Georgia (sixth monitoring cycle), Adopted on 28 March 2023. Published on 22 June 2023.
- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Report on Georgia (fourth monitoring cycle), Adopted on 28 April 2010, Published on 15 June 2010, CRI(2010)17.
- European Commission against Racism and Intolerance Second report on Georgia, Adopted on 30 June 2006, Strasbourg, 13 February 2007, CRI(2007)2.
- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Report on Georgia, Adopted on 22 June 2001, Strasbourg, 23 April 2002, CRI(2002)2.
- European Commission, Commission Staff Working Document, Georgia Report 2023, *Accompanying the document*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Communication on EU Enlargement policy, Brussels, 8.11.2023, SWD(2023) 697 final, www.enlargement.ec.europa.eu, data dostępu: 23.04.2025.
- European Council conclusions, 14 and 15 December 2023, European Council, 15 December 2023, Retrieved 8 January 2025, www.consilium.europa.eu, data dostępu: 18.04.2025.
- European Council conclusions, 23-24 June 2022, www.consilium.europa.eu, data dostępu: 23.04.2025.
- European Parliament resolution of 23 June 2022 on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia (2022/2716(RSP)) (2023/C32/01).
- European Union, Consolidated text: Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, Doc. 02014A083(02)_ - 20180601.
- Group of Experts on Action against Trafficking in Human Rights (GRETA), Questionnaire for the evaluation of the Implementation of the Council of Europe

Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Partie, Courth evaluation round. Thematic focus: Addressing vulnerabilities to trafficking in human beings, Adopted by the Group of Experts on action against Trafficking in Human Beings (GRETA) on 30 June 2023, GRETA (2023)11.

- Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Evaluation Report Georgia. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings, 16 March 2021, GRETA(2021)02.
- Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Georgia. Second Evaluation Round. Adopted on 11 March 2016, Publishes on 3 June 2016, GRETA(2016)8.
- Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Georgia. First evaluation round, Strasbourg, 7 February 2012, GRETA(2011)24.
- Group of States against Corruption (GRECO), Fifth Evaluation Round Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation Report Georgia, Adopted by GRECO at its 96th Plenary Meeting (Strasbourg, 18-22 March 2024), GrecoEval5Rep(2023)3.
- Group of States against Corruption (GRECO) Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second Addendum to The Second Compliance Report Georgia, Adopted by GRECO at its 96th Plenary Meeting (Strasbourg, 18-22 March 2024), GrecoRC4(2024)2.
- Group of States against Corruption (GRECO), Third Evaluation Round, Evaluation Report on Georgia on Incriminations (Theme I), Adopted by GRECO at its 51st Plenary Meeting (Strasbourg, 23-27 May 2011), Strasbourg, 27 May 2011, Greco Eval III Rep (2010) 12E.
- Group of States against Corruption (GRECO), Third Evaluation Round, Evaluation Report on Georgia Transparency of party funding, (Theme II),

Adopted by GRECO at its 51st Plenary Meeting (Strasbourg, 23-27 May 2011), Strasbourg, 27 May 2011, Greco Eval III Rep (2010) 12E.

- Group of States against corruption (GRECO), Second Evaluation Round. Evaluation Report on Georgia, Adopted by GRECO at its 31th Plenary Meeting (Strasbourg, 4-8 December 2006), Strasbourg, 8 December 2006, Greco Eval II Rep (2006) 2E.
- Group of States against corruption (GRECO), First Evaluation Round. Compliance Report on Georgia, Adopted by GRECO at its 16th Plenary Meeting (Strasbourg, 8-12 December 2003), Strasbourg, 12 December 2003, Greco RC-I (2003) 12E.
- Monitoring Report 1998 CG/BUR (5) 62 revised, Report on the Situation of local and Regional Democracy in Georgia, Bureau of the Congress (Strasbourg, 21 December 1998), Strasbourg, 4 January 1999, Rapporteurs: Michel Guegan (France, L), and Gabor Kolumba (Romania, R), www.rm.coe.int, data dostępu: 03.10.2023.
- OSCE/ODIHR Assessment of the Legislative Process in Georgia (30 January 2015), źródło: www.legislationline.org, data dostępu: 05.05.2025.
- OSCE/ODIHR, Georgia Parliamentary Elections 26 October 2024, ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw 20 December 2024.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Local Elections 2 and 30 October 2021, Warsaw 8 April 2022.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Presidential Election 28 October and 28 November 2018, Warsaw 28 February 2019.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Local Elections 21 October and 12 November 2017, Warsaw 23 February 2018.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Parliamentary Elections 8 and 30 October 2016, Warsaw 3 February 2017.
- OSCE/ODIHR Trial Monitoring Report Georgia, Warsaw 9 December 2014.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Presidential Election 27 October 2013, Warsaw 14 January 2014.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Parliamentary By-Elections 27 April 2013, Warsaw 9 July 2013.

- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Parliamentary Elections 1 October 2012, Warsaw 21 December 2012.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Georgia Municipal Elections 30 May 2010, Warsaw 13 September 2010.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia Parliamentary Elections 21 May 2008, Warsaw 9 September 2008.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Georgia, Extraordinary Presidential Election 5 January 2008, Warsaw 4 March 2008.
- OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Georgia Municipal Elections 5 October 2006, Warsaw 20 December 2006.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Georgia, Extraordinary Presidential Election 4 January 2004, Warsaw 28 February 2004.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Part 2, Georgia Partial Repeat Parliamentary Elections 28 March 2004, Warsaw 23 June 2004.
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Part. 1, Georgia Parliamentary Elections 2 November 2003, Warsaw 28 January 2004.
- OSCE/ODIHR Final Report, Republic of Georgia Presidential Election, 9 April 2000, Warsaw 9 June 2000.
- OSCE/ODIHR Final Report, Georgia Parliamentary Elections 31 October & 14 November 1999, Warsaw 7 February 2000.
- OSCE Parliamentary Assembly Report on Parliamentary Elections in Republic of Georgia 5 November 1995, OSCE Election Report 1 February 1996, www.oscepa.org, data dostępu: 28.09.2023.
- Parliamentary Assembly, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), *Decision on revised internal working methods to the selection by the Monitoring Committee of countries for periodic review on the honouring of membership obligations*, 13 November 2020, AS/Mon (2020) 14 FINAL.
- Parliamentary Assembly Election observation report, Observation of the parliamentary elections in Georgia (26 October 2024), Ad hoc Committee of the Bureau, 28 November 2024, Doc. 16079.

- Parliamentary Assembly Resolution 2078 (2015), *The Progress of the Assembly's monitoring procedure (October 2014 – August 2015)*, Assembly debate on 1 October 2015 (35th Sitting), Doc. 13868, pkt. 2.
- Parliamentary Assembly Resolution 1801 (2011), *The honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 13 April 2011 (14th Sitting), Doc. 12554, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Islami and Mr M.A. Jensen). Text adopted by the Assembly on 13 April 2011 (14th Sitting).
- Parliamentary Assembly, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), *Honouring of obligations and commitments by Azerbaijan*, Information note by the co-rapporteurs on their fact-finding visit to Baku (4-7 February 2008), AS/Mon(2008)10 rev., 18 March 2008.
- Parliamentary Assembly Resolution 1415 (2005), *Honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 24 January 2005 (1st Sitting), Doc. 10383.
- Parliamentary Assembly Resolution 1214(2005), Honouring of obligations and commitments by Georgia, Assembly debate on 24 January 2005 (1st Sitting), Doc. 10383.
- Parliamentary Assembly Resolution 1363 (2004), *Functioning of democratic institutions in Georgia*, Assembly debate on 28 January 2004 (5th Sitting), Doc. 10048, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), rapporteurs: Mr Eörsi and Mr Kirilov). Text adopted by the Assembly on 28 January 2004 (5th Sitting).
- Parliamentary Assembly Opinion No. 209 (1999) Georgia's Application for membership of the Council of Europe. Assembly debate and text adopted on 27 January 1999 (4th Sitting), Doc. 2875, report of Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr Davis; doc. 8296, opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Keleman.

- Parliamentary Assembly Opinion 169 (1993), Application by the Republic of Slovenia for membership of the Council of Europe, Assembly debate on 12 May 1993, Doc. 6786.
- Parliamentary Assembly Order 508 (1995), Honouring of Obligations and commitments by member states of the Council of Europe, Assembly debate on 26 April 1995 (12th Sitting), Doc. 7277.
- Parliamentary Assembly Recommendation 2030 (2013), Violence against women in Europe, Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 22 November 2013, Doc. 13349.
- Parliamentary Assembly Recommendation 1518 (2001): *Exercise of the right of conscientious objection to military service in Council of Europe member states*, 23 May 2001.
- Parliamentary Assembly Recommendation 1247 (1994) Enlargement of the Council of Europe, Assembly debate on 4 October 1994 (26th Sitting), Doc. 7166.
- Parliamentary Assembly Recommendation 1201(1993), Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, Assembly debate on 1 February 1993 (22nd Sitting), Doc. 6742, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Worms, and Doc. 6749, opinion of the Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr de Puig.
- Parliamentary Assembly, *The functioning of democratic institutions in Turkey*, 2017-Second part – session, Doc. 14282.
- Parliamentary Assembly Report, *The functioning of democratic institutions in Azerbaijan*, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) Co-rapporteurs: Mr Andres Herkel, Estonia, Group of the European People's Party and Mr Joseph DEBONO GRECH, Malta, Socialist Group.
- Parliamentary Assembly Report, *The honouring of obligations and commitments by Georgia*, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Co – Rapporteur: Mr Titus CORLATEAN, Romania, SOC; Co – Rapporteur: Mr Claude KERN, France, ALDE, Doc. 15497.

- Parliamentary Assembly Report, *Establishment of a 'Partner for democracy' status with the Parliamentary Assembly*", 14 May 2009, Doc. 11913.
- Parliamentary Assembly Report, *Establishment of a "Partner for democracy" status with the Parliamentary Assembly*, Parliamentary Assembly the Council of Europe, 14 May 1999, Doc. 11913.
- Parliamentary Assembly Resolution (2025), *Challenge, on substantive grounds, of the still ungratified credentials of the parliamentary delegation of Georgia*, Doc. 16104 www.pace.coe.int, data dostępu: 18.04.2025.
- Parliamentary Assembly Resolution 2015 (2014), Final version, The functioning of democratic institutions in Georgia, Assembly debate on 1 October 2014 (32nd and 33rd Sittings, Doc. 13588.
- Parliamentary Assembly Resolution 1603 (2008), *Honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 24 January 2008 (8th Sitting), Doc. 11502.
- Parliamentary Assembly Resolution 1477 (2006), *Implementation of Resolution 1415 (2005) on the honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 24 January 2006 (3rd Sitting), Doc. 10779.
- Parliamentary Assembly Resolution 1363 (2004), *Functioning of democratic institutions in Georgia*, Assembly debate on 28 January 2004 (5th Sitting), Doc. 10049.
- Parliamentary Assembly Resolution 1348 (2003), Gender – balance representation in the Parliamentary Assembly, Assembly debate on 30 September 2003 (29th Sitting), Doc. 9870).
- Parliamentary Assembly Resolution 1257 (2001), *Honouring of obligations and commitments by Georgia*, Assembly debate on 25 September 2001 (26th Sitting), Doc. 9191, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, rapporteurs: Mr Diana and Mr Eirs), Text adopted by the Assembly on 25 September 2001 (26th Sitting).
- Political Affairs Committee , *Georgia's application for membership; in the Council of Europe*, 2 December, 1998, Doc. 8275, Rapporteur: Terry Davis, UK, Socialist Group.

- Recommendation 400 (2017) of The Congress of Local and Regional Authorities, *Local democracy in Malta*, Adopted by the Congress on 30 March 2017, 3rd sitting, Doc. CPL32(2017)02.
- Recommendation 340 (2013) of Congress of Local and Regional Authorities, *Local and regional authorities responding to the economic crisis*, Strasbourg, 29 – 31 October 2013, Debated and adopted Congress on 29 October 2013, 1st Sitting (Doc. CG(25)5, explanatory memorandum).
- Recommendation 299 (2011) of The Congress of Local and Regional Authorities, The reform of the Congress of Local and Regional Authorities within the Council of Europe reform, Debated and adopted by the Congress on 22 March 2011, 1st Sitting, Doc. CG(20)12, explanatory memorandum.
- Recommendation (1994)001 of The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, on topical issues concerning local and regional authorities, Debated by the adopted on 2 June 1994 2nd sitting, Doc. CG (1) 1 A/B Rec.
- Recommendation 1533 (2001), Honouring of obligations and commitments by Georgia, Reply from the Committee of Ministers adopted at the 780th meeting of the Minister's Deputies (16 January 2002), 21 January 2002, Doc. 9324.
- Report Bureau of the Assembly, Ad hoc Committee to observe the presidential elections in Georgia (9 April 2000), 16 May 2000, Doc. 8742.
- Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Honouring of obligations and commitments b Georgia, 13 September 2001, Doc. 9191.
- Report Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights on his visit to Italy on 13-15 January 2009, Strasbourg, 16 April 2009, CommDH(2009)16.
- Report Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights on his visit to the Netherland 21-25 September, 11 march 2009, CommDH (2009).
- Report by Mr Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights on his visit to Italy on 13-15 January 2009, Strasbourg, 16 April 2009, CommDH(2009)16.
- Report Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights on his visit to Bosnia and Herzegovina, 4-11 june, 20 February 2008, CommDH(2008)1.

- Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on His Visit to Latvia, 5-8 October 2003, 12 February 2004, CommDH(2004)3.
- Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 25 to 27 March 2023, Strasbourg, 18 January 2024, CPT/Inf(2024) 02.
- Report to the Georgian Government on the ad hoc visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 24 May 2021, Strasbourg, 16 June 2022, CPT/Inf(2022) 11.
- Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 September 2018, Strasbourg, 10 May 2019, CPT/Inf(2019)16.
- Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 11 December 2014, Strasbourg, 15 December 2015, CPT/Inf(2015) 42.
- Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on His to the Hellenic Republic, 2-5 June 2002, 17 July 2002, CommDH(2002)5.
- Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 5 to 15 February 2010, Strasbourg, 21 September 2010, CPT/Inf(2010)27.
- Report on the visit to the region of Abkhazia, Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 April to 4 May 2009, Strasbourg, 23 December 2009, CPT/Inf(2009)38.
- Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 21 March to 2 April 2007, Strasbourg, 25 October 2007, CPT/Inf(2007)42.

- Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 28 November 2003 and from 7 to 14 May 2004, Strasbourg, 30 June 2005, CPT/Inf(2005)12.
- Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 6 to 18 May 2001, Strasbourg, 25 July 2002, CPT/Inf(2002)14.
- Resolution 306 (2010), *Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress*, Strasbourg, 18 June 2010, Debated and adopted by the Standing Committee of the Congress on 18 June 2010, Doc. CG(18)18, Rapporteur: I. Micallef, Malta (L. EPP/CD).
- Resolution (51) 30 A (3 May 1951) – Admission of New Members.
- Venice Commission, Georgia Draft Constitutional Law of Georgia on Amending the Constitution of Georgia and Draft Constitutional Law of Georgia on Protecting Family Values and Minors, Strasbourg, 13 May 2024, CDL-REF(2024)020.
- The Committee of Ministers Resolution (96) 33 on Georgia, (Adopted by the Committee of Ministers on 11 September 1996 at the 573rd meeting of the Minister's Deputies.
- Venice Commission, Georgia Urgent Opinion on The Law on Transparency of Foreign Influence issued on 21 May 2024 pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Revised of Procedure, Strasbourg, 21 May 2024, CDL-PL(2024)013.
- Venice Commission, Georgia Follow-Up Opinion To The Joint Opinion of The Venice Commission and ODIHR on The Draft Amendments to The Election Code and To The Rules of Procedure of The Parliament. Approved by the Council for Democratic Elections at its 80th meeting (Venice, 20 June 2024) and adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024), Strasbourg, 24 June 2024, CDL-AD(2024)010.
- Venice Commission Georgia Final Opinion on The Draft Law “On De – Oligarchisation”, Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary

Session (Venice, 9-10 June 2023), Strasbourg, 12 June 2023, CDL-AD(2023)017.

- Venice Commission, Final Opinion on the Draft Law “On De-Oligarchisation”, Adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023), Strasbourg, 12 June 2023, CDL-AD(2023)017.
- Venice Commission, Georgia Follow-Up Opinion to Previous Opinions Concerning The Organic Law on Common Courts, Adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023), Strasbourg, 9 October 2023, CDL-AD(2023)033
- Venice Commission, Opinion No. 1039/2021 on the Organic Law on Common Courts of Georgia, Strasbourg, 28 April 2021, CDL-PL(2021)007.
- Venice Commission Opinion 328/2004, On Draft Constitutional Amendments Relating to The Reform of The Judiciary in Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 62nd Plenary Session (Venice, 11-12 March 2005), Strasbourg, 14 March 2005, CDL-AD(2005)005.
- Venice Commission, OSCE/ODIHR, Georgia Joint Opinion on Draft Amendments to The Election Code and to the Rules of Procedure of The Parliament of Georgia, Approved by the Council for Democratic Elections at its 79th meeting (Venice, 14 December 2023) and adopted by the Venice Commissions at its 137th Plenary Session (Venice, 15-16 December 2023) on the basis of comments by Mr Nicos Alivizatos (Member, Greece), Mr Michael Frendo (Member, Malta), Ms Katharina Pabel (Substitute Member, Austria), Ms Marla Morry (Expert, ODIHR), Strasbourg/Warsaw, 18 December 2023, CDL-AD(2023)047, ODIHR-489/2023.
- Venice Commission Opinion No. 1043/2021, ODIHR Opinion Nr ELE-GEO/417/2021, Georgia Urgent Joint Opinion on Revised Draft Amendments of the Election Code, Issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Rules of Procedure on the basis of comments by Mr Nicos Alivizatos (Member, Greece), Mr Michael Frendo (Member, Malta), Ms Katharina Pabel (Substitute Member, Austria), Ms Elissavet Karagiannidou (Expert, ODIHR), Strasbourg, 18 June 2021, CDL-PL(2021)011.

- Venice Commission Opinion No. 1030/2021, ODIHR Opinion Nr ELE-GEO/408/2021, Georgia, Joint Urgent Opinion on Draft Amendments to the Election Code, Issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on the basis of comments by Mr Nicos Alizavizatos (Member, Greece), Mr Michael Frendo (Member, Malta), Ms Katharina Pabel (Substitute Member, Austria), Ms Marla Morry (Expert, OSCE/ODIHR), Strasbourg, 30 April 2021, CDL-Pl(2021)005.
- Venice Commission Opinion No. 834/2016, OSCE/ODIHR Opinion No: ELE-Georgia/284/2016, Joint Opinion on Amendments to The Election Code of Georgia as of 8 January 2016 and by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 10 March 2016) on the basis of comments by Mr Manuel Gonzalez Oropeza (Substitute Member, Mexico), Mr Oliver Kask (Member, Estonia), Ms Kseniya Dashutina (Expert, OSCE/ODIHR), Strasbourg, Warsaw, 14 March 2016, CDL-AD(2016)003.
- Venice Commission and OSCE/ODIHR Opinion No. 617/2011, Joint Opinion on The Draft Election Code of Georgia, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 39th meeting (Venice, 15 December 2011) and by the Venice Commission at its 89th plenary session (Venice, 16-17 December 2011) on the basis of comments by Mr Manuel Gonzalez Oropeza (Substitute Member, Mexico), Mr James Hamilton (Substitute Member, Ireland), Mr Klemen Jaklic (Member, Slovenia), Mr Jessie Pilgrim (Expert, OSCE/ODIHR), Strasbourg, Warsaw, 19 December 2011, CDL-Ad(2011)043.
- Venice Commission Joint Opinion on the Election Code of Georgia as revised up to July 2008, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 26th meeting (Venice, 18 October 2008) and by the Venice Commission at its 77th plenary session (Venice, 12-13 December 2008) on the basic of comments by Mr Klemen Jaklic (Member, Slovenia), Ms Maria Teresa Mauro (Expert, Venice Commission), Ms Marla Morry (Expert, OSCE/ODIHR), Strasbourg, 9 January 2009, CDL-AD(2009)001.

Orzecznictwo

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 października 2008 r. w sprawie *Güzel Erdagöz przeciwko Turcji*, (skarga nr 37483/02).
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie *Makharadze i Sikharoulidze przeciwko Gruzji*, (skarga nr 35254/07).
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 czerwca 2014 r. w sprawie *Grzona przeciwko Polsce*, (skarga nr 3206/09).
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 czerwca 2016 r. w sprawie *Chapin i Charpentier przeciwko Francji*, (skarga nr 40183/07).
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 3 września 2020 r. w sprawie *Mahi przeciwko Belgii*, (skarga nr 57462/19).

Opracowania zwarte

- Bartoszcze R., *Rada Europy a wolność wypowiedzi*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1999.
- Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogółouropejskiej przestrzeni prawnej*, przekład M.A. Nowicki, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2006.
- Bisztyga A., *Oddziaływanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na porządek prawny Zjednoczonego Królestwa*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfanteo, Katowice 2008.
- Bond M., *The Council of Europe. Structure, History and Issues in European Politics*, Routledge, London-New York 2012.
- Chkhaidze I., *Controversial Face of Europe in the Official Discourse of Georgia After Independence*, “CES Working Papers” 2017, Vol. 9.
- Dębski S., *Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość*, Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych, Grudziądz 2012.
- Evans P., Silk P., *The Parliamentary Assembly – Practice and Procedure*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2013.

- Furier A.M., *Droga Gruzji do niepodległości*, Zakład Badań Niepodległościowych PAN”, Poznań 2000.
- Hofmański P., *Prawa człowieka przed Trybunałem w Strasburgu*, Temida 2, Białystok 1993.
- Jasiński J., *Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia. T. IV: Sądownictwo. Organizacja – postępowanie – orzekanie. Wybór Jerzy Jasiński*, Oficyna Naukowa, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 1998.
- Jaskiernia J., *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Centrum Europejskie UW, Warszawa 2000.
- Kaczmarek J., *Rada Europy*, Atla 2, Wrocław 2002.
- Królak S.M., *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy jako podmiot oddziałujący na ochronę praw człowieka w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022.
- Kuca G., Grzybowski M., *System konstytucyjny Gruzji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Kwieciński A., *Idea zjednoczenia Europy: polityczno-socjologiczne aspekty integracji zachodnioeuropejskiej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1969.
- Lubiszewski M., *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Mik C., *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego. Regionalne organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego*, t. II, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Mikucka-Wójtowicz D., *Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji w latach 1990-2010*, Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner, Kraków 2014.
- Mironowicz E., *Polityka zagraniczna Ukrainy 1990-2010*, Wydawnictwo Uniwersyteckie TRANS-HUMANA, Białystok 2012.
- Natanek M., *Samorządy w Radzie Europy. Od powstania Rady Europy do szczytu wiedeńskiego w 1993 r.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
- Niełacna M., *Europejski Komitet Zapobiegania Torturom: między kontrolą a standaryzacją*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011.

- Robel J., *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.
- Robertson A.H., *The Council of Europe: its Structure, Functions and Achievements*, Stevens & Sons Limited, London 1956.
- Spryszak K., *Wpływ „miękkiego prawa” organizacji międzynarodowych na zmiany norm konstytucyjnych w wybranych państwach Europy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Spryszak K., *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice 2006.
- Wesołowska E.A., *Współpraca między narodami i wychowanie dla pokoju: problemy społeczne i pedagogiczne*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1993.

Studia i artykuły naukowe

- Abbott K., Sindal D., *Hard and Soft Law in International Governance*, [w:] *International Law: Classic and Contemporary Readings*, red. C. KU, P.F. Dietl, Lynne Rienner, Boulder 2009.
- Antsupova T., *Membership in the Council of Europe: Revolution of Criteria*, “Central and Eastern European Legal Studies” 2013, No 1.
- Bajończyk A., *Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przed, czy po wyczerpaniu drogi krajowej skargi konstytucyjnej?*, „Palestra” 1999, nr 7/8.
- Balcerzak M., *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2008.

- Banasiuk J., *Czy Europejska Konwencja Praw Człowieka jako „żywy instrument” chroni lepiej ludzkie życie?*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2013, Nr 13.
- Bańczyk W., *„Miękkie prawo, ale prawo”, czyli o obowiązku przestrzegania soft law*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBŚP UJ” 2016, Nr 1.
- Baranowska G., *Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania*, [w:] *Wpływ ONZ-owskiego standardu ochrony praw człowieka na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, red. G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez – Połczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, R. Wieruszewski, Wydawnictwo INP PAN, Warszawa 2022.
- Biskup P., *Stany Zjednoczone Europy Winstona Churchilla*, „Przegląd Europejski” 2012, nr 2.
- Bisztyga A., *Poland towards the European Convention and Case – Law of the European Court of Human Rights*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. 39.
- Bisztyga A., *Geneza Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1994, nr 1.
- Błaszczyk A., *Nowa jakość europejskiej samorządności lokalnej*, „Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi” 2001, nr 8.
- Brodowski J., Krzysztań B., Piechowiak J., *Instrumentalization of the Constitutional Order as a Tool of Political Control in the Post-Soviet Space: The Case of the Republic of Georgia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 6.
- Brummer K., *The Council of Europe as an exporter of democracy, human rights and the rule of law*, „International Politics” 2014, vol. 51.
- Budziszewska A., *On the Axiological Shift in Europe and Its Impact on the European System of Human Rights as Exemplified by the Council of Europe and European Union*, „Regional and Human Rights” 2024, vol. 19.
- Chmielarz-Grochal A., *Przeciwdziałanie rasizmowi i dyskryminacji zgodnie z zaleceniami Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI)*

w sferze prawnej i instytucjonalnej, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

- Ciszak P., *Oddziaływanie Rady Europy na ochronę mniejszości narodowych w Republice Gruzji*, [w:] *75 lat oddziaływania Rady Europy na kształtowanie europejskiej przestrzeni prawnej w obszarze demokracji*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2025.
- Contreras F.L., *Enforcement of the Notion of Due Diligence in the Report of the Human Rights Commissioner of the Council of Europe Regarding his Visit to the Autonomous Basque Community*, "Spanish Yearbook of International Law Online" 2001, Vol. 8.
- Chytoglou E., *The Dubious Perspective of Eastern Partnership Countries Joining the European Union*, "International Journal of Social Science Studies" 2022, Vol. 10.
- Czachor R., *Europejski Trybunał Praw Człowieka wobec międzynarodowego konfliktu zbrojnego: główne wnioski z orzeczenia w sprawie Gruzja przeciwko Rosji (II)*, [w:] *System ochrony praw człowieka trzeciej generacji wobec nowych wyzwań cywilizacyjnych*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. III, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2023.
- Czarny E., Menkes J., *Geneza integracji Europejskiej a pozycja Niemiec w Europie po II Wojnie Światowej*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Jana Kochanowskiego w Kielcach” 2016, nr 3.
- Czepek J., *Wpływ soft law Rady Europy na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach bioetycznych*, [w:] *Ius cogens, soft law: dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, red. B. Kuźniak, M. Inglevi-Citak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.
- Dąbrowska A., *Termin do wniesienia skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu – de lege lata i de lege ferenda*, „Palestra” 2017, nr 5.

- Delcour L., Hoffmann K., *The EU's Policy in the South Caucasus*, "L'Europe en Formation" 2018, No 385.
- Delcour L., *Meandering Europeanisation. EU policy instruments and policy convergence in Georgia under the Eastern Partnership*, "East European Politics" 2013, Vol. 29.
- Dogan K.C., *Georgia Ombudsman: The Aspects of Structural – Institutional and Functional*, "Journal of Public Administration, Finance and Law" 2022, Issue 26.
- Dolidze A., Oniani T., *Is Transparency Enough? Informal Governance Networks and the Selection Process of a Georgian Judge to the European Court of Human Rights*, "Review of Central and East European Law" 2024, Vol. 49.
- Drevet J.F., *The Accession of Ukraine and Moldavia: Opening Negotiations on Membership of the European Union*, "Futuribles (Paris)" 2024, No 462.
- Drobny W., *Wpływ zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy na status krajowych funkcjonariuszy Publicznych: władza – obywatele – informacja*, [w:] *Władza – obywatele – informacja: ku nowemu porządkowi prawnemu: księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej*, red. I. Lipowicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Drzemczewski A., *The Parliamentary Assembly's Involvement in the Supervision of the Judgments of the Strasbourg Court*, "Netherlands Quarterly of Human Rights" 2010, Vol. 28.
- Drzemczewski A., *Procedura monitoringowa Komitetu Ministrów Rady Europy. Użyteczny mechanizm „praw człowieka”?*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Rady Europy Centrum Europejskiego UW, Warszawa 2002.
- Duszka-Jakimko H., *Wpływ standardów art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka na paradygmat wymiaru sprawiedliwości i pojęcia prawa do sądu we współczesnych porządkach prawnych*, [w:] *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, red. M. Haczowska, F. Tereszkievicz, Politechnika Opolska, Opole 2016.

- Dynia E., *Zasady demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka jako warunki członkostwa w Radzie Europy*, „Stosunki Międzynarodowe” 2020, nr 4.
- Dynia E., *Współpraca Rady Europy z Unią Europejską i jej wpływ na rozwój spójności standardów europejskich*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Fabbrini F., *The Impact of the War in Ukraine on the Enlargement of the European Union: ‘Securing the Blessings of Liberty’ and its Challenges*, “The International and Comparative Law Quarterly” 2025 – 04.
- Fawn R., *Death Penalty as Democratization: Is the Council of Europe Hanging Itself?*, “Democratization” 2001, Vol. 8.
- Filipek P., *Praworządność w Polsce w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego procesu powoływania sędziów oraz funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021): księga I*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2022.
- Filipek P., *Geneza i ewolucja monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2008.
- Fiszer J.M., *Powstanie i działalność Rady Europy*, „Przegląd Europejski” 2000, nr 1.
- Gadkowski A., *Prawa socjalne w systemie Europejskiej Karty Społecznej*, [w:] *Bezpieczeństwo i prawa człowieka w badaniach młodych naukowców*, red. Z. Dziemianko, W. Stach, Wyższa Szkoła Handlu, Poznań 2014.
- Garlicki L., *Europejskie standardy rzetelności wyborów; (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 4.
- Garlicki L., *Standardy demokratyczne Rady Europy a Konstytucja RP (doświadczenia praktyki ustrojowej)*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP: polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.

- Garlicki L., *Jurysdykcja i odpowiedzialność państw: (nowe elementy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, Nr 31.
- Giegerich T., *Struggling for Europe's Soul: The Council of Europe and the European Convention on Human Rights Counter Russia's Aggression against Ukraine*, „Zeitschrift für europarechtliche Studien: ZEuS” 2022, vol. 25.
- Gliszczyńska – Grabias A., *Zalecenia Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w zakresie walki z antysemityzmem oraz ich realizacja przez Polskę*, „Ius Novum” 2008, Nr 3.
- Głębocka J., *Prawo do sądu w sprawach o wykroczenia w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, [w:] *Prawo wykroczeń w Polsce: doświadczenia i perspektywy*, red. J. Janikowski, J. Karaźniewicz, R. Krajewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2022.
- Górniok O., *Środki zapobiegania przestępczości gospodarczej w zaleceniach Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10.
- Grabowska G., *Znaczenie opinii instytucji międzynarodowych we współczesnym świecie*, [w:] *Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy*, red. B. Krzan, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Greer S., Williams A., *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards “Individual”, “Constitutional” or “Institutional” Justice?*, „European Law Journal” 2009, No. 4.
- Graham S., *Every complaint Matters: Human Rights Commissioner's Opinion concerning Independence and effective determination of complaints against the Police*, „International Journal of law Crime and Justice” 2010, Vol. 38.
- Gronowska B., *Standardy zalecane (soft law) organów statutowych Rady Europy i ich znaczenie dla systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *25 – lecie wejścia w życie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Polsce*, red. B. Gronowska, P. Sadowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2022.
- Gronowska B., *Reforma procedury kontrolnej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1996, nr 1.

- Grzelak-Bach K., *The Role of Soft Law of the Council of Europe i Polish Court Proceedings: A Historical Overview*, „International Community Law Review” 2023, Vol. 25.
- Grzelak-Bach K., *Rola polskiego parlamentu w systemie organów wdrażających wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 5.
- Grześkowiak A., *Zasada równości kobiet i mężczyzn na forum Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, „Ethos” 1995, nr 1.
- Guerrieri S., *From the Hague Congress to the Council of Europe: hopes, Achievements and disappointments in the Parliamentary way to European integration (1948-51)*, “Parliaments, Estates and Representation” 2014, No. 34.
- Gützkow J., *The Council of Europe and OSCE: How to Ensure Complementarity and Partnership*, “OSCE Yearbook 1999” Baden – Baden 1999.
- Hammarberg T., “*Council of Europe as an Instrument for Human Rights*” Seminar at Utrecht University, 13 March 2014, “Netherlands Quarterly of Human Rights” 2014, Vol. 32, s. 214 – 219.
- Hammarberg T., *A Juvenile Justice Approach Built on Human Rights Principles*, “Youth Justice” 2008, Vol. 8.
- Hauser A., *Electoral Democratic Standards: The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, “Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 6.
- Hauser A., *Zakres i wymogi skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Ochrona praw człowieka: zagadnienia praktyczne*, red. A. Hauser, M. Urban, Wydawnictwo Nauka Innowacje, Poznań 2019.
- Hoffmann-Riem W., *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact*, “The European Journal of International Law” 2014, No. 2.
- Horała Ł., *Zasada niedyskryminacji w systemie Rady Europy i Unii Europejskiej – ujęcie prawno-porównawcze*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, red. W. Czapliński, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006.

- Indan-Pykno M., *Współpraca Rady Europy oraz Unii Europejskiej w zakresie ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka wczoraj i dziś. W 60. rocznicę powstania Rady Europy oraz 20 – lecia przyjęcia Konwencji Praw Dziecka*, UAM, Toruń 2010.
- Izdebski H., *Zasada dobrej administracji i prawo do dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *Sześćdziesiąt lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009.
- Jakimiec D., *Standardy prawne procedury cywilnej w zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy a wpis wieczystoksięgowy ostrzeżenia o prowadzeniu postępowania restrukturyzacyjnego*, „Polski Proces Cywilny” 2019, nr 2.
- Janczarek Sz., *Wykonywanie wyroków ETPC jako sposób ulepszania krajowych standardów ochrony praw człowieka*, [w:] *Rzetelne postępowanie sądowe: standardy strasburskie*, red. A. Łazarska, M. Godlewski, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Janczarek Sz., *Aspekt proceduralny mechanizmu nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC przez państwa – strony EKPC*, [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021.
- Jaskiernia A., *Prawo do informacji a prezentacje kampanii wyborczych w mediach masowych w świetle zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe. Prawa Człowieka” 2000, nr 7.
- Jaskiernia J., *Praworządność w państwie członkowskim jako wartość chroniona w systemach aksjologicznych Rady Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Praworządność i prawa zasadnicze: Niemiecko-Polskie Stowarzyszenie Prawników: księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 30lecia*, red. E. Tuora-Schwierskott, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2020.
- Jaskiernia J., *Znaczenie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy we wspieraniu demokracji w państwach członkowskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 2.
- Jaskiernia J., *Znacznie synergii działań Rady Europy i Unii Europejskiej dla efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, [w:] *O prawach*

człowieka: księga jubileuszowa profesora Romana Wieruszewskiego, red. G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Półczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

- Jaskiernia J., *Partnerstwo dla demokracji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i Parlamentu Maroka*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Afryce: Aksjologia, instytucje, nowe wyzwania, praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
- Jaskiernia J., *Konstrukcja normy prawnej o charakterze „miękkiego prawa”*, [w:] *Wielowymiarowość prawa. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Prof. Krzysztofa Paleckiego*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Jaskiernia J., *Wpływ procedury akcesyjnej i monitoringowej Rady Europy na transformację systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Jaskiernia J., *Znaczenie standardów Rady Europy o charakterze „miękkiego prawa”*, [w:] *Ius est ars boni et equi. Księga pamiątkowa z okazji 5 – lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, red. N. Szczęch, Wyższa Szkoła Menedżerska, Legnica 2010.
- Jaskiernia J., *Prawo Rady Europy a prawo krajowe – granice i wspólne obszary*, [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2009.
- Jaskiernia J., *Elementy dobra wspólnego w systemie aksjologicznym Rady Europy*, [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W.J. Wołpiuk, WSZiP im. Heleny Chodkowskiej, Warszawa 2008.
- Jaskiernia J., *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – nowa instytucja międzynarodowej ochrony praw*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11.
- Jaworski A., *Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym w świetle zaleceń komitetu ministrów Rady Europy a polski porządek prawny. Wybrane*

- zagadnienia, [w:] *Instytucje ochrony praw człowieka*, red. B. Szmulik, A. Pogłódek, B. Przywora, Instytut Prawa Ustrojowego, Warszawa 2015.
- Jawad P., *Conflict Resolution through Democracy Promotion? The Role of the OSCE in Georgia*, "Democratization" 2008, vol. 15.
 - Jean J.P., Pauliat H., *An evaluation of the quality of justice in Europe and its developments in France*, "Utrecht Law Review" 2006, vol. 2.
 - Kadys K., *Realizacja standardów bezpieczeństwa ekologicznego w państwach członkowskich Rady Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Państwo i prawo wobec wyzwań u progu trzeciej dekady XXI wieku: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, t. 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
 - Kamiński M.A., *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12.
 - Kawecka-Wyrzykowska E., *The EU – Georgia Association Agreement: an instrument to support the Development of Georgia or lip service?*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2015, Vol. 18.
 - Kenig-Witkowska M.M., *Współpraca Unii Europejskiej z Radą Europy: wybrane zagadnienia instytucjonalno-prawne*, [w:] *Sześćdziesiąt lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, „Oficyna Prawa Polskiego”, Warszawa 2009.
 - Kiejnich K., *Prawo do skutecznego środka naprawczego w orzecznictwie ETPC*, [w:] *Prawo Rady Europy: wymiar instytucjonalny i materialny z perspektywy 70 lat doświadczeń*, red. B. Oręziak, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Katedra Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego, Warszawa 2021.
 - Klebes H., *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie*, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Ośrodek Informacji Centrum Rady Europy, Centrum Europejskiego UW, Warszawa 2002.

- Klebes H., *Membership in International Organisations and National Constitutional Law*, "St. Louis – Warsaw, Transatlantic Law Journal" 1999 – 2000.
- Kleniewska I., *Rada Europy*, „Jurysta” 1993, nr 3.
- Klimiuk Z., *Stany Zjednoczone a integracja polityczna, militarna i gospodarcza Europy Zachodniej w pierwszych latach po II wojnie światowej (do 1950 r.). Ameryka nadaje ton i dyktuje warunki*, „Historia i Polityka” 2019, nr 27.
- Kociołek-Pęksa A., Menkes J., *Konwencje Rady Europy instrumentem dywergencji tzw. europejskiego standardu praw człowieka*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania - nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Kostina N.A., *Development Cooperation of Local Communities (Inter – municipal Cooperation – IMC) under the Implementation of Local Government Reform*, "Aspekti Publičnogo Upravlinnâ" 2017, Vol. 4.
- Košičarova S., *Transpozycja rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr (87) 16 w regulacji prawnej planowania przestrzennego*, [w:] *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, TN Prawa Ochrony Środowiska, INP, Wrocław 2010.
- Kotowska A., *Prawa człowieka a problemy współczesnego świata. Próba analizy zagadnienia na podstawie działalności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, T. 3, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Kranz J., *Gruzja pod specjalnym nadzorem*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4.
- Królak S.M., *The Commissioner for Human Rights of the Council of Europe; a soft law institutions on the way to more effective protection of human rights*, [w:] *Main challenges for democracy, the rule of law, and the protection of human rights in the modern world: studies in honour of professor Jerzy Jaskiernia*, red. M. Bator-Bryła, S.A. Paruch, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022.

- Królak S.M., Królak S.B., *Ewolucja stanowiska rządu RP wobec deficytów dotyczących praw człowieka kobiet w Polsce ujętych w raportach i zaleceniach Komisarza Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] *System ochrony praw człowieka pierwszej generacji wobec nowych wyzwań cywilizacyjnych*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022.
- Kruszyński P., *Podstawowe standardy praw człowieka w procesie karnym w świetle norm Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z dnia 04.11.1950 r.*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2012, nr 4.
- Ksenowicz I., *Samorząd terytorialny w Gruzji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, nr 2.
- Kuca G., *Reformy konstytucyjne w Gruzji (próba podsumowania)*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013.
- Kuczma P., *Procedura monitoringowa Rady Europy*, [w:] *75 lat Rady Europy. Ewolucja systemu aksjologicznego i form oddziaływania na państwa członkowskie*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. I, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2025.
- Kuhianidze A., *Demokracja i transformacja polityczna w Gruzji (1991 – 2018)*, „Wschód Europy. Studia Humanistyczno-Społeczne” 2018, nr 2.
- Kukliński P., *Swoboda wypowiedzi artystycznej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 3.
- Lityński A., *Gruzińska próba wybicia się na niepodległość: w stulecie proklamacji demokratycznej republiki Gruzji (1918)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, nr XVIII.
- Lubiszewski M., *Refleksje na tle wyroków pilotażowych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Łukaszczuk A., *Ograniczenie wolności wypowiedzi i wyrażania opinii w wybranych orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2021, t. 126.

- Maciąg H., *Aktywność Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu (CPT) w obszarze więziennictwa w państwach członkowskich Rady Europy*, [w:] *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. 2, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.
- Manoli P., *The Role of Intergovernmental Institutions in Regional Cooperation*, [w:] *Non-Traditional Security Threats and Regional Cooperation in the Southern Caucasus*, red. M. Aydin, IOS Press, Amsterdam-Berlin-Tokyo-Washington, DC 2011.
- Marszałek A., *Integracja europejska – uwarunkowania ekonomiczne. Gospodarka światowa*, „Prace Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2011.
- Mazowiecka L., *Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dziecku*, „Ius Novum” 2016, nr 3.
- Mears M., Driggs K., *Georgia death penalty law*, “Mercer Law Review” 2000, Vol. 52.
- Medwid-Fidler M., *Rola Komisarza Praw Człowieka Rady Europy jako trzeciej strony w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka, Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Menabde V., *Timing the Courts: Judicial Reform in Georgia, 1991-2018*, “Georgia” 2020.
- Metelska J., *Wyrok pilotażowy jako nowy instrument rozstrzygania sporów przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka: efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Mężykowska A., *Komitet Ministrów Rady Europy w mechanizmie nadzoru nad wykonywaniem przez państwa – strony EKPC wyroków ETPC*, [w:] *Pozasądowe*

mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021.

- Miara Ł., *Monitoring Rady Europ. Złożoność mechanizmów kontrolnych*, „Biuletyn Biura Informacyjnego Rady Europy” 2004, nr 2.
- *Moldawia i Unia Europejska od współpracy do integracji*, red. nauk. B. Piskorska, M. Kosienkowski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014.
- Morawska E.H., *Procedury Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w zakresie przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań przyjętych na mocy statutu i konwencji Rady Europy*, [w:] *Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy*, red. E.H. Morawska, K. Gałka, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021.
- Morawska E.H., *Rola Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w rozwoju prawa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Z problematyki źródeł prawa międzynarodowego*, red. B. Mielnik, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2017.
- Mužiņnieks N., *The Future of Human Rights Protection in Europe*, “Security and Human Rights” 2013, Vol. 24, No. 1.
- Mujuzi J.D., *Victim Participation in the Criminal Justice System in the European Union through Private Prosecution: Issues Emerging from the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, “European Journal of Crime, Criminal Law, and Criminal Justice” 2016, Vol. 24.
- Myłokosta A., *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu jako środek ochrony praw i wolności jednostki*, [w:] *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Nakashidze M., *Legislative Powers, Government Oversight, and Implementation of The European Integration Policy by The Parliament of Georgia*, “Balkan Social Science Review” 2023, Vol. 21.
- Natanek M., *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wobec problemu łamania praw człowieka i kryzysu humanitarnego podczas konfliktu bałkańskiego w latach 1991-1995*, [w:] *Naruszenia praw człowieka we*

współczesnym świecie, red. M. Malczyńska – Biały, K. Żarny, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2018.

- Neff S., *Some Considerations on Secession and Independence: The Cases of Kosovo and Georgia*, “Amsterdam Law Forum” 2009, vol. 1.
- Nowakowski Z., *Rola i znaczeni Parlamentu Europejskiego i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dla budowania bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. T. 5. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Olęzak M., *Swoboda wypowiedzi na gruncie wyselekcjonowanych judykatów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Polsce i na świecie w XXI wieku: stan obecny i perspektywy: zagadnienia wybrane*, red. J. Cheda, Mentoris Centrum Edukacyjno – Logopedyczne, Karpackie Towarzystwo Naukowe i Oświatowe, Rozworyn-Krosno 2015.
- Omelicheva M.Y., *Between Commitments and Pragmatism; Assessing International Influence on Human Rights Practices in Georgia*, “Journal of Human Rights” 2010, vol. 9.
- Oniani T., Dolidze A., *Is Transparency Enough? Informal Governance Networks and the Selection Process of a Georgian Judge of the European Court of Human Rights*, “Review of Central and East European Law” 2024, vol. 49.
- Osypowicz M., *Wpływ Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na kształtowanie wymiaru sprawiedliwości w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, t. I, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Paruch S., *Czynniki wpływające na skuteczność systemu instytucjonalnego ochrony praw człowieka w Radzie Europy*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. III, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
- Perković A.J., *The European Union and the Democratization Process of the Western Balkans: A Critical Perspective*, “Southeastern Europe” 2014, Vol. 38.

- Pietraś J.Z., *Teoria stosunków międzynarodowych*, [w:] *Współczesne stosunki międzynarodowe*, red. T. Łoś, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992.
- Pizior R., *Znaczenie standardów Rady Europy dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawo i wartości: relacja, funkcje, oddziaływanie*, red. Ł.J. Pikuła, K. Sielski, B. Żmuda, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Polakiewicz J., *A Council of Europe perspective on the European Union: Crucial and complex Cooperation*, "Europe and the World: A Law Review" 2021, No 5.
- Polak-Kruszyk A., *Najnowsze rekomendacje Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom w zakresie wykonywania kary pozbawienia wolności*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2023, t. 68.
- Pyrżyńska A., *Wkład Rady Europy w kształtowanie i upowszechnianie standardów państwa prawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.
- Rabinovych M., *The Eastern Neighbours and EU Security Policy: A Differentiated Integration Perspective*, „European Foreign Affairs Review” 2023, Vol. 28, Issues 3.
- Radziszewski E., *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oraz instrumenty jego oddziaływania na samorządność terytorialną*, [w:] *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.
- Ramiączek P., *Zobowiązania Federacji Rosyjskiej w zakresie wymiaru sprawiedliwości sformułowane w dokumencie o przyjęciu do Rady Europy*, [w:] *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej*, red. Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
- Rauch J., *Ochrona prawa własności w świetle wyroków pilotażowych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach Broniowski oraz Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochron praw człowieka*, red. I. Rzucidło, UMCS, Lublin 2012.

- Regulski J., *Nowi członkowie Rady Europy i ich zobowiązania*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1998, nr 3.
- Reichelt J.D., *The Republic of Georgia’s fight against torture: a model for emerging democracies*, “Institute of Foreign and Comparative Law” 2007, Vol. 40.
- Remazaitė R., *Challenging the Unconditional: Partial Compliance with ECtHR Judgments in the South Caucasus States*, “Israel Law Review” 2019, Vol. 52.
- Robel J., *Generalne zasady działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i ich znaczenie dla promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.
- Robel J., *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na straży europejskiej samorządności terytorialnej*, „Gubernaculum et Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie: historia, prawo, administracja” 2016, nr 2.
- Robbers G., *Wolność religijna i jej zakres przedmiotowy z uwzględnieniem sytuacji prawnej i praktyki prawnej w Unii Europejskiej oraz regulacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Kultura i prawo, t. 3: Religia i wolność religijna w Unii Europejskiej*, red. J. Krukowski, O. Theisen, TN KUL, Lublin 2003.
- Rommens T., *The Eastern Partnership: civil society in between the European and domestic level: the case of Georgia*, “East European Politics” 2014, No. 1.
- Roscam A., Henriette D.C., *European Governance of Health Systems. It Takes Two to Tango: The Council of Europe and the European Union*, “European Journal of Health Law” 2018, vol. 25.
- Rothacher A., *From Revolution to Reform: Georgia’s Struggle with Democratic Institutions Building and Security Sector Reform*, “Europe-Asia Studies” 2007, Vol. 59.
- Rytel-Warzocha A., *Rola Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo w kształtowaniu standardów demokratycznego państwa prawa*, [w:] *Aktualne problemy konstytucji: księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy*

- naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona, Legnica 2017.
- Sayin F.M., Dogan M. , *Political Relations Between Turkey and Georgia in the Post-Soviet Era*, „Journal of Liberty and International Affairs (Bitowa)” 2017, Vol. 3.
 - Scheffler U., *Standardy minimalne Rady Europy versus standardy minimalne Rady Unii Europejskiej* [w:] *Europeizacja prawa karnego w Polsce i w Niemczech. Podstawy konstytucyjnoprawne*, red. A. J. Szwarc, J. C. Joerden, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2007.
 - Siemaszko K., *Jak chronić sygnalistów? Wnioski płynące z zaleceń organów Rady Europy i ONZ*, “Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2016, nr 3.
 - Skuczyński P., *Soft law w perspektywie teorii prawa* [w:] *System prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
 - Smusz-Kulesza M., *Ochrona przed dyskryminacją w zatrudnieniu w świetle regulacji prawnych Rady Europy*, [w: *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*, red. J.R. Carby-Hall, Z. Góral, A. Tyc, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
 - Sobczak W., *Wolność od tortur – czy istnieją standardy europejskie?*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
 - Sozański J., *Europejska Karta Społeczna*, „Jurysta” 2002, nr 10.
 - Spryszak K., *Stymulowanie rozwoju regionu przez władze publiczne w świetle doświadczeń Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE)*, [w:] *Uwarunkowania efektywności struktur władzy publicznej*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo UJK, Kielce 2016.
 - Stefański R.A., *Fundamentalne wartości europejskiego systemu aksjologicznego w świetle najważniejszych dokumentów Rady Europy: zarys problemu*, [w:] *Ustroje, prawa człowieka, bezpieczeństwo, integracja europejska: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, t. I, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.

- Suchocka H., *Potransformacyjny proces zmian konstytucji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w świetle doświadczeń Komisji Weneckiej*, [w:] *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Balabana*, red. J. Ciapała, P. Mijał, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
- Suchocka H., *Stanowisko Komisji Weneckiej dotyczące pozycji ustrojowej sądownictwa konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1.
- Szklanna A., *Kontrola wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Komitet Ministrów – ewolucja, procedury oraz stan obecny*, [w:] *Sześćdziesiąt [60] lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, „Oficyna Prawa Polskiego”, Warszawa 2009.
- Szymański J., *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, z. 9.
- Szukalski J., *System sądownictwa w Gruzji w latach 1991- 2012 – zagadnienia wybrane*, [w:] *Państwo i prawo wobec wyzwań u progu trzeciej dekady XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, t. II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
- Tabatadze S., Gigauri N., *Eurosceptic games in the EU candidate states: the case of Georgia*, “Journal of Southeast European and Black Sea Studies” 2025.
- Tadla T.J., *Europejska Konwencja Praw Człowieka w porządku konstytucyjnym Zjednoczonego Królestwa*, “Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 3.
- Terec-Vlad L., *Analysis of the Organization of the Council of Europe from a Historical Perspective*, “Journal for Social Media Inquiry” 2022, No 1.
- Torbiörn K., *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] *Ponadnarodowe zgromadzenia parlamentarne w Europie XXI wieku. (Warszawa, 8-9.05.2006)*, Senat RP, Warszawa 2007.
- Trubek D.M., Trubek L.G., *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, “European Law Journal” 2005, No. 3.

- Tyszka E., *Gruzja – droga ku suwerenności od 1990 roku do 2013 roku*, [w:] *Bezpieczeństwo i prawa człowieka w badaniach młodych naukowców*, red. Z. Dziemanko, W. Stach, Wyższa Szkoła Handlu i Usług, Poznań 2014.
- Veselovsky B., *Associated States: Ukraine, Moldova, Georgia*, “European State aid law Quarterly” 2021, Vol. 20.
- Waclawczyk W., *Swoboda wypowiedzi jako fundamentalna zasada społeczeństwa demokratycznego. Kilka uwag o standardach Rady Europy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2005, nr 12.
- Walton C.C., *The Hague „Congress of Europe”: A Case Study of Public*, “The Western Political Quarterly” 1959, No. 3.
- Wasilkowski J., *Suwerenność w prawie międzynarodowym i w prawie europejskim*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, red. J. Kolasa, A. Kozłowski, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2003.
- Wąsek-Wiaderek M., *Rzetelność postępowania dowodowego w sprawach karnych w świetle wymogów art. 6 EKPC: wybrane zagadnienia*, [w:] *Rzetelne postępowanie sądowe: standardy strasburskie*, red. A. Łazarska, M. Godlewski, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Wąsek-Wiaderek M., *Jak wyroki ETPCz zmieniły polską procedurę karną*, [w:] *Europejska Konwencja Praw Człowieka: 25 lat zmian oblicza polskiego prawa i praktyki: XII Seminarium Warszawskie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Pełnomocnik Ministra do spraw Postępowania przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka, Warszawa 2019.
- Wiśniewski A., *The impact of the European Convention of Human Rights on the Polish legal system*, “Polish Review of International and European Law” 2020, nr 1.
- Wiśniewska-Cazals D., *Rada Europy a prawa człowieka*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego”, 1992, nr 3.
- Wojda R., *Ocena efektywności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na przykładzie realizacji jego zaleceń przez władze Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania*.

Nowe rozwiązania, T. 1, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.

- Woś M., *Wolność słowa i jej dopuszczalne ograniczenia w świetle instrumentów tzw. „miękkiego prawa”*, [w:] *Prawo i wartości: relacje, oddziaływanie*, red. Ł.J. Piкуła, K. Sielski, B. Żmuda, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Wrońska I., *Children with Disabilities in the Committee Ministers of the Council of Europe's Soft Law*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2018, vol. 4.
- Wujczyk M., *(Zrewidowana) Europejska Karta Społeczna jako międzynarodowy standard chroniący prawa wynikające z systemu zabezpieczenia społecznego w okresie przemian ekonomiczno-społecznych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, Nr 3.
- Zawadzki J., *Współczesny rozbiór państwa. Casus Gruzji*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2011, Vol. 1.
- Zbuche D., *European Integration Premies in The Ilnd World War Resistance Movements; Through*, „Modeling the New Europe. An On – line Journal” 2010, Issue 1.
- Żmigrodzki M., Szukalski J., *Pozycja ustrojowa Parlamentu Gruzji w latach 1990-2013*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 1.

Netografia

- *1991 Georgian independence referendum*, www.profilpelajar.com, data dostępu: 08.10.2023.
- *Canada//Observer State*, www.coe.int, data dostępu: 09.10.2023.
- *Children's Rights*, www.coe.int, data dostępu: 04.07.2023.
- *CoE Report on National Minorities in Georgia*, www.civil.ge, data dostępu: 21.11.2024.
- *CoE Recommends Improving Protections for National Minorities*, www.gtarchive.georgatoday.ge, data dostępu: 21.11.2024.
- *Communication on the Activities of the Committee of Ministers – Statutory Resolution*, www.coe.int, data dostępu: 06.07.2023.

- Corlatean T., *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe Monitoring on the Implementation of the European Court of Human Right Judgments*, www.ideas.repec.org, data dostępu: 06.07.2023.
- *Congress of Local and Regional Authorities*, www.coe.int, data dostępu: 29.06.2023.
- *Congress President expresses deep concern about the draft law in Georgia*, www.coe.int, data dostępu: 21.10.2024.
- *Council of Europe and Georgian authorities launch new Action Plan for 2024-2027*, www.coe.int, data dostępu: 21.10.2024.
- *Council of Europe Congress: Statement by the Monitoring Committee on the Situation in Georgia*, www.coe.int, data dostępu: 21.10.2024.
- Chedia B., *Georgia Leaves Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, www.jamestown.org, data dostępu: 18.04.2025.
- Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, *The supervision process*, www.coe.int, data dostępu: 06.07.2023.
- *Did the Council of Europe Recognize the Legitimacy of the Georgia Government, and What Did Alain Berset Say?*, www.mythdetector.com, data dostępu: 18.04.2025.
- *EU must act on Georgia's 'foreign agent' law*, www.euractiv.com, data dostępu: 18.04.2025.
- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Round Table in Georgia Courtard by Marriott Tbilisi Hotel Tbilisi, 12 June 2007, Explanatory Note, www.rm.coe.int, data dostępu: 10.11.2024.
- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Round Table “Combating racial discrimination and intolerance in Georgia”, www.coe.int, data dostępu: 10.11.2024.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 2013 News: *Council of Europe anti-torture Committee publishes report on Georgia*, www.coe.int, data dostępu: 5.11.2024.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 2008 News *Extending the activities of the*

Council of Europe anti-torture Committee to Abkhazia and South Ossetia, www.coe.int, data dostępu: 4.11.2024.

- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *2004 News: Anti-torture Committee publishes Georgian responses to 2001 visit report*, www.coe.int, data dostępu: 4.11.2024.
- *Georgia and the European Social Charter*, www.rm.coe.int/georgia-april2024-en-2751-6538-0101-1/1680bOe5a8, data dostępu: 14.11.2024.
- *Georgia: Venice Commission rejects foreign influence law*, www.agenziainova.com, data dostępu: 02.12.2024.
- *Gruzja otrzymała status kraju kandydującego do UE*, www.studium.uw.edu.pl, data dostępu: 18.04.2025.
- European Committee of Social Rights, European Social Charter, Conclusions 2019, Georgia, March 2020, www.coe.int/rapport-geo-en/16809cfbb2, data dostępu: 17.11.2024.
- *EU announces Georgia's Accession is 'stopped' after anti-West pivot*, www.politico.eu, data dostępu: 18.04.2025.
- *Georgia (1991 – present)*, www.uca.edu, data dostępu: 8.10.2023.
- *Georgia joins the Council of Europe*, www.reliefweb.int, data dostępu: 28.09.2023.
- *Georgia Is at the Highest Level in Terms of Fight Against Trafficking*, www.justice.gov.ge, data dostępu: 29.11.2024.
- *Georgia prime minister suspends EU membership talks until End of 2028*, www.euronews.com, data dostępu: 18.04.2025.
- *Georgia to suspend EU accession talks until 2028*, www.aljazeera.com, data dostępu: 18.04.2025.
- *Georgian PM denounces PACE for “Soviet-Style” methods, vows to defend national interests*, www.info.imedi.ge, data dostępu: 22.04.2025.
- Górecki W., *Gruzja: odrzucenie weta wobec “ustawy o agentach”*, www.osw.waw.pl, data dostępu: 2.12.2024.
- *Gruzja wycofała się ze Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, www.tvp.info, data dostępu: 18.04.2025.
- *Holy See// Observer State*, www.coe.int, data dostępu: 09.10.2023.

- Human Rights Watch, *Georgia: Uncertain Torture Reform*. Human Rights Watch Briefing Paper, 12 April, 2005, www.hrw.org, data dostępu: 29.10.2024.
- Human Rights Watch, *Agenda for Reform: Human Rights Priorities after the Georgian Revolution*. Human Rights Watch Briefing Paper, February 24, 2004, www.hrw.org, data dostępu: 29.10.2024.
- *Istanbul Convention Action against Violence against Women and Domestic Violence*, www.coe.int, data dostępu: 04.07.2023.
- *Japan//Observer State*, www.coe.int, data dostępu: 09.10.2023.
- Mackintosh T., Davies M., Demytrie R., *Police use water cannon as Georgia EU protests erupt for second night*, www.bbc.com, data dostępu: 18.04.2025.
- *Mexico//Observer State*, data dostępu: 09.10.2023.
- Regorowicz M., *Konwencja Rady Europy w sprawie sztucznej inteligencji*, www.traple.pl, data dostępu: 04.07.2023.
- *Saakashvili Addressed PACE, Civil Georgia*, January 28, 2004, www.civil.ge, data dostępu: 29.10.2024
- *Secretary General*, www.coe.int, data dostępu: 29.06.2023.
- *Situation in Georgia: Statement by the Secretary General*, www.coe.int, data dostępu: 21.10.2024.
- *Special guests. Observers and Partners for democracy*, www.pace.coe.int, data dostępu: 09.10.2023.
- *Strengthening Protection of Social and Economic Rights in Georgia*, www.coe.int, data dostępu: 14.11.2024.
- *The Newly Adopted Rule for the CEC Composition Still Does not Meet the Venice Commission and OSCE/ODIHR Recommendations*, www.isfed.ge, data dostępu: 06.05.2025.
- *The Secretariat, [w:] The Challenges of a Greater Europe: The Council of Europe and Democratic Security*, Council of Europe, Strasbourg 1996.
- *United States//Observers*, www.coe.int, data dostępu: 09.10.2023.
- *Will Georgia's European dream become a reality?*, www.ips.journal.eu, data dostępu: 18.04.2025.
- *Youth*, www.coe.int, data dostępu: 04.07.2023.

Strony internetowe

- www.coe.int – Rada Europy
- www.hrw.org – Human Rights Watch
- www.isfed.ge – International Society for Fair Elections and Democracy
- www.osce.org – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
- www.osw.waw.pl – Ośrodek Studiów Wschodnich
- www.pace.coe.int – Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy