

LOUISE SHELLEY

## REFORMA WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W PAŃSTWACH POSTSOWIECKICH — PERSPEKTYWA PORÓWNAWCZA

Wzorce wymiaru sprawiedliwości istniejące w byłym Związku Radzieckim przetrwały w większości państw postsowieckich mimo rozpadu ZSRR. Spuścizna sowiecka w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych utrzymała się w znacznie większym zakresie, niż sugerowało wielu obserwatorów. Choć w ciągu ostatniego półtora roku miały miejsce „rewolucja róż”, „rewolucja pomarańczowa” i rewolucja kirgiska, większe zmiany w systemie prawnym były bardziej powierzchowne niż w wielu byłych krajach socjalistycznych Europy Wschodniej (McAdams 1997). Rewolucje te miały charakter przewrotów ogólnospołecznych wymierzonych przeciw korupcji elity rządzącej, jednak nie przyniosły systemowej reformy wymiaru sprawiedliwości (Gould 2005, s. 1-3). Najprawdopodobniej Gruzja włożyła największy wysiłek w promocję tej reformy, która jednak nie objęła wszystkich sektorów systemu prawnego. Ukraina, mimo zmiany przywództwa w kraju, nadal ma do przeprowadzenia sporo znaczących zmian w swoim systemie prawnym. W Rosji, która pod wieloma względami powraca do sowieckich wzorców, system sądownictwa zależny jest od dążeń przywództwa krajowego.

Głęboka reforma prawna nie dokonała się, ponieważ Związek Radziecki się rozpadł. Nie został pokonany na polu bitwy i nie był następnie okupowany, tak jak to miało miejsce w powojennej Japonii i Niemczech, co pociągnęło za sobą szeroko zakrojoną reformę prawną w tych państwach. W czasie upadku sowieckiego zabrakło silnego bodźca do jej realizacji. Wysiłki zmierzające do wprowadzenia praworządności często były stymulowane przez agencje pomocowe zachodnich krajów i nie miały mocnego oparcia w systemie prawnym państwa. Pomoc zagraniczna, choć nie bez znaczenia dla praworządności, ustępowała nakładom na programy promujące reformy gospodarcze i prywatyzację. Ponadto wiele programów pomocowych, którym brakowało znaczącego poparcia lokalnego, bazowało na opiniach zachodnich ekspertów. Owi „importowani” eksperci rzadko byli doceniani lub pożądanymi przez przeżytki z okresu sowieckiego, które zachowały kluczowe stanowiska w systemie egzekwowania prawa.

W dziesięciolecie, które nastąpiło po upadku ZSRR, ideologia prywatyzacji wyparła ideologię marksistowsko-leninowską. Prywatyzacja miała odwrócić skutki reżimu komunistycznego - przywracając własność indywidualną i wprowadzając kapitalizm. Prywatyzacja gospodarki we wszystkich państwach postsowieckich poza

krajami bałtyckimi doprowadziła do wzbogacenia nielicznej elity politycznej, a nie do egalitarnej dystrybucji własności. Prywatyzacja państwowa nie ograniczała się jednak do samego majątku państwowego, objęła również jego funkcje. Zjawisko polskie opisane przez Marię Łoś i Andrzeja Zybortowicza w pracy *Privatizing the State* przybrało jeszcze ostrzejszą formę w krajach byłego ZSRR, w których wiele funkcji związanych z bezpieczeństwem, pełnionych dotychczas przez państwo, zostało przekazanych w prywatne ręce (Los, Zybortowicz 2000). Nie stało się to jednak przyczynkiem do powstania prywatnego systemu bezpieczeństwa, który odgrywałby rolę czynnika demokratyzującego, tak jak ma to miejsce w wielu społeczeństwach zachodnich, a do wykształcenia się systemu egzekwowania pozostającego poza kontrolą państwa i często w znacznym stopniu przenikniętego przez przestępczość zorganizowaną.

Od czasu upadku Związku Radzieckiego w Rosji zaszły poważne zmiany w systemie prawnym. Wśród nich należy wymienić przyjęcie nowego kodeksu karnego zakazującego stosowania kary śmierci, kodeksu postępowania karnego, a nawet wprowadzenie w ograniczonym zakresie procesów z udziałem ławy przysięgłych (Solomon Jr. 2005, s. 77-98). Zapoczątkowano daleko idące zmiany w prawie, mające odzwierciedlać przejście do nowej ekonomii rynkowej, będącej wyrazem integracji Rosji z gospodarką globalną. Uchwalono nowe przepisy prawa dotyczące zwalczania handlu ludźmi, nielegalnej imigracji i wzrostu handlu narkotykami. Wiele osób zaangażowanych w reformę prawną zwraca uwagę, że te zmiany stanowią oznaki reformy i zwycięstwo pomocy Zachodu w tym zakresie (Carothers 2006).

Analiza instytucji odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa pozwala zupełnie inaczej spojrzeć na zakres reformy prawnej. W przeciwieństwie do wielu państw wschodnioeuropejskich i bałtyckich, które niedawno przystąpiły do Unii Europejskiej, organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa i bezpieczeństwo w państwie rosyjskim wciąż pozostają niezreformowane (Karklins 2005, s. 144). Zjawisko to zarysowało się jeszcze wyraźniej w miarę wzmocnienia przez prezydenta Putina uprawnień struktur siłowych w Rosji. Powodów tego stanu rzeczy jest wiele. Autorytarna spuścizna państwa sowieckiego nadal ma się dobrze, ponieważ nie nastąpiła wymiana osób wprowadzających prawo w życie. Ponadto wszechogarniająca korupcja, brak przejrzystości i odpowiedzialności, rezygnacja z przeznaczania koniecznych środków na przeprowadzenie reform systemowych, przestępczość zorganizowana wpisana w struktury państwa oraz zapaść ideologii przy braku koncepcji, które mogłyby zająć jej miejsce - wszystkie te elementy składają się na obraz systemu wymiaru sprawiedliwości karnej, w którym sprawiedliwość nadal jest nieosiągalna. Prawdopodobnie najpoważniejszy problem stanowi to, że wymiar sprawiedliwości wciąż jest narzędziem państwa, a nie środkiem ochrony praw obywateli.

Analiza różnych sektorów wymiaru sprawiedliwości pokazuje, że w każdym z nich występują specyficzne problemy. Policja, najbardziej bezpośredni punkt kontaktu obywatela z państwem, jest skorumpowana i nadużywa swoich uprawnień. Wiele spośród najpoważniejszych problemów związanych z rosyjską policją wynika z zaszłości epoki radzieckiej - znacząca korupcja, niskie kwalifikacje zawodowe, poważne nadużycia władzy i częste przypadki łamania praw człowieka. Ta niezreformowana instytucja wspierania prawa wzmacnia tylko przekonanie obywateli rosyjskich, że praworządność nie jest podstawowym celem istnienia współczesnego państwa rosyjskiego. W odróżnieniu od Rosji Gruzja, której przypadek zostanie omówiony poni-

żej, wszczęła dogłębną reformę policji, chcąc pokazać swoim obywatelom znaczenie reformy prawnej dla państwa gruzińskiego.

Państwo nie ma już tu monopolu na działalność porządkową. Powstała ochrona prywatna, która podtrzymała relacje gospodarcze pomiędzy biurokratami, oligarchami i grupami przestępczymi. W literaturze pojawił się szereg pozycji na temat działalności polegającej na zapewnianiu ochrony prywatnej (Varese 2001; Volkov 2002). Według przedstawionych w nich analiz, zorganizowanie prywatnych usług ochroniarskich było etapem ewolucji w społeczeństwie przemian. Obecne realia różnią się znacznie od ówczesnych przewidywań. W swej szczegółowej analizie powiązań pomiędzy przestępczością a organizacjami wspierania prawa w stolicy Tatarstanu - Kazaniu, dr Salgajew udowodnił, że nie nastąpiło pojawienie się norm ochrony własności prywatnej<sup>1</sup>. Doszło raczej do połączenia struktur egzekwowania prawa ze strukturami przestępczymi. Zjawisko opisane przez Salgajewa nie jest wyjątkowe. Do tragicznych wydarzeń z Biesłanu znacznie przyczyniły się korupcja i kryminalizacja policji oraz związek przestępczości z terrorem.

Stopień przestrzegania norm jest zróżnicowany regionalnie, ale w żadnym z regionów Rosji nie funkcjonuje zreformowany system egzekwowania prawa. Centralizacja działań policji na poziomie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, porażka państwa w zakresie reformy instytucji szkolenia służb egzekwujących prawo czy wprowadzenia sankcji za naruszenia prawa przez policję dowodzą, że w ani jednym regionie działania organów policyjnych nie uległy znaczącej poprawie. Sprawozdania dotyczące przestrzegania praw człowieka w Rosji zawierają doniesienia o nadużywaniu władzy przez policję i są coraz częściej analizowane w literaturze akademickiej publikowanej w Rosji i za granicą (Beck, Robertson 2005, s. 247-260). Prezentują one analizy przypadków brutalnego znęcania się nad zatrzymanymi, wysoce selektywnej egzekucji prawa oraz rosnącej dyskryminacji mniejszości nierosyjskich i ciemnienia ich przedstawicieli. Od czasu nasilenia terroryzmu w Rosji coraz częściej pojawiają się doniesienia o działaniach organów policyjnych wymierzonych przeciwko społecznościom mniejszościowym i członkom licznej społeczności muzułmańskiej w Rosji, której liczebność szacuje się na około 15% populacji, przy czym rośnie ona, jeśli uwzględni się dużą liczbę nielegalnych imigrantów pochodzących z Azji Środkowej i regionów muzułmańskich na Zakaukaziu. Powszechne złe traktowanie mniejszości etnicznych jest w Rosji dość świeżym problemem, który jednak na pewno nie jest nieznanym w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej.

Policji nie udało się pokonać problemu szybko rosnących wskaźników przemyśleń, a szczególnie zabójstw, i notowanej od niedawna eskalacji handlu narkotykami. Policja rosyjska, przy niskich wskaźnikach wykrywalności przestępstw, wysokim poziomie korupcji i słabej jakości prac śledczych, nie miała żadnego lub prawie żadnego wpływu na wskaźniki zabójstw („Crime...” 2005). Wskaźnik zabójstw w Rosji szacuje się obecnie na 27 na 100 tys. mieszkańców (Gavrilova i in. 2005, s. 127). Liczba ta jest o połowę niższa od wskaźnika notowanego w Kolumbii, która pozostaje prawdopodobnie najbardziej zbrutalizowanym krajem na świecie, ale około 25-krotnie wyższa od wskaźnika dla Europy. Obecnie szacuje się, że regularnie narkotyki za-

<sup>1</sup> Zob. A. Salgajew, „Ruka Ruku Moet” na stronie <http://www.american.edu/tracc/resources/publications.html>.

żywa 4-5 milionów osób, czyli 2-4% populacji. Problem ten zaostrzył się po ostatniej wojnie w Afganistanie, po której Rosja stała się zarówno krajem tranzytowym, jak i odbiorcą płynącej stamtąd fali narkotyków. Korupcja w policji, straży granicznej, a także wśród celników i w wojsku ułatwia handel.

Niezależność wymiaru sprawiedliwości pozostaje w Rosji niespełnionym marzeniem. Sądy nadal poddawane są presji politycznej, zarówno na arenie postępowań cywilnych, jak i karnych. Podobnie jak w epoce radzieckiej, im dalej ktoś jest od interesów państwa, tym większe prawdopodobieństwo, że zostanie wobec niego orzeczony sprawiedliwy wyrok. Tak jak za czasów sowieckich jednak naczelną zasadą jest kontrola państwa. Dlatego interwencje polityczne są najbardziej prawdopodobne w przypadku spraw karnych oraz tych spraw cywilnych, które mają związek z interesami gospodarczymi państwa.

Korupcja jest istotnym czynnikiem interwencji w systemie prawnym. To wyjaśnia, dlaczego osoby, których procesy odbywają się w systemie prawnym, to prawie wyłącznie najbiedniejsi członkowie społeczeństwa. W przeciwieństwie do czasów sowieckich, w których dochodzenia dotyczące korupcji na wysokich szczeblach prowadzone były podczas reżyserowanych przez państwo kampanii antykorupcyjnych, liczba ściganych przez sądy spraw o korupcję, nadużywanie pozycji i przestępstwa gospodarcze nagle obniżyła się po upadku ZSRR. Dane liczbowe, które przedstawił profesor Łuniejew (1997), unaoczniają poniższe zjawiska. W Rosji biurokracja okresu transformacji cieszyła się immunitetem. Powiązania korupcyjne pomiędzy strukturami administracyjnymi państwa a oligarchami i przestępcami przetrwały, ponieważ w rosyjskim systemie administracyjnym nie pociąga się winnych do odpowiedzialności. W okresie po upadku Związku Radzieckiego nastąpił znaczący spadek liczby spraw sądowych o korupcję i nadużycia władzy. Ponadto oskarżenia nie objęły prawie w ogóle wysokich urzędników państwowych. Nietykalkość urzędników w zakresie przestępstw gospodarczych przyczyniła się do instytucjonalizacji powiązań korupcyjnych.

Liczba dochodzeń w sprawie korupcji i przestępstw na wysokich szczeblach władzy znacznie zmalała. Zgodnie z wynikami badań Wiktora Łuniejewa, czołowego kryminologa z Instytutu Państwa i Prawa, w latach 1986-1996 nastąpił znaczący spadek liczby zarejestrowanych przypadków nadużycia władzy dokonywanych przez urzędników państwowych (o 33%), łapownictwa (o 17%) i nadużycia władzy (o 33%). Choć obniżyła się liczba zgłoszeń o przestępstwach, działania podejmowane przeciwko osobom łamiącym prawo uległy jeszcze znaczniejszemu ograniczeniu. Liczba urzędników państwowych skazanych za malwersacje zmniejszyła się dziesięciokrotnie. W roku 1986 za to przestępstwo skazanych zostało 26 507 osób, natomiast w 1994 r. - 2747 osób. Liczba wyroków skazujących w sprawach o korupcję spadła w tym samym okresie do jednej trzeciej w stosunku do poprzedniego poziomu (Łuniejew 1997). Według badacza z Centrum Badania Przestępczości Zorganizowanej we Władywostoku, na rosyjskim Dalekim Wschodzie aż 90% śledztw w sprawie przestępstw finansowych, w które zamieszani są rosyjscy urzędnicy, zostaje umorzonych głównie z powodu nacisków politycznych, a nie z braku dowodów.

W celu zwiększenia niezależności sądów w Rosji przyjęto ustawy zapewniające sędziom dłuższe kadencje i lepszy dostęp do lokali mieszkaniowych, aby wzmocnić ich niezależność od organów administracji samorządowej. Reformy te jednak były

niewystarczające, by wprowadzić istotne zmiany w wymiarze sprawiedliwości. Sąd najwyższy w Rosji, w przeciwieństwie do swojego ukraińskiego odpowiednika, nie uznałby na przekór administracji rządzącej wyborów za sfałszowane, tak jak uczynił to sąd najwyższy na Ukrainie podczas „pomarańczowej rewolucji”. W sprawach karnych sądy rosyjskie utrzymują raczej *status quo*, niż kierują się praworządnością. Niedawna sprawa Jukosu, choć wymierzona przeciwko znanemu oligarsze, jest symbolem problemów o znacznie bardziej fundamentalnym charakterze - wykorzystywania sądów do celów politycznych oraz wybiórczego egzekwowania prawa, w którym kryteriami selekcji są lojalność wobec państwa i jego przywódców. W takich warunkach zrozumiałe jest, dlaczego obywatele uważają korupcję za tak istotny czynnik, kiedy starają się chronić przed arbitralnością prokuratorów i sądów.

Podobnie jak w czasach sowieckich, standardy wymiaru sprawiedliwości są wyższe, im dalej interesy obywateli znajdują się od interesów państwa. Osoba skazana za drobne przestępstwo musi się jednak liczyć z orzeczeniem kary pozbawienia wolności, podczas gdy poważniejsi przestępcy działający w zorganizowanych grupach i łamiący prawo urzędnicy rzadko zostają ukarani, choć ich tożsamości są znane organom ścigania. Korupcja i zmowa pomiędzy policją a przestępcami minimalizuje prawdopodobieństwo ukarania tych winnych, którzy zajmują wysoką pozycję społeczną, są bogaci lub dzierżą władzę.

System więziennictwa dysponujący ograniczonymi zasobami nadal jest sektorem poszukującym swojej misji i przytłoczonym poważnymi problemami infrastrukturalnymi i zdrowotnymi. W zakładach karnych szerzy się gruźlica. Laura Piacenti w swej odkrywczej książce zatytułowanej *Surviving Russian Prisons* trafnie zauważa, że rosyjski system korekcyjny został zmuszony do reakcji na zapaść swojego fundamentu ideologicznego, którym było przywiązanie do resocjalizacji opartej na pracy (Piacenti 2004). Wraz z załamaniem się ideologii marksistowsko-leninowskiej władze obozów pracy stanęły przed problemem określenia swojej roli w społeczeństwie pozbawionym sprecyzowanych wartości.

Rosnący autorytaryzm w Rosji, większe przychody z produkcji ropy i obawa przed terroryzmem spowodowały zubożenie Rosjan i obniżenie ich gotowości do przeprowadzenia reformy systemu prawnego. Akcje wymierzone przeciwko niezależnym mediom i organizacjom pozarządowym ograniczyły przejrzystość i odpowiedzialność w procesie prawnym, a także zaostrzyły i tak już ogromny problem korupcji.

Ostatnie rewolucje na Ukrainie i w Gruzji zapoczątkowały poważne reformy wymiaru sprawiedliwości w obu tych krajach. W jednym i w drugim analiza sytuacji ukazuje olbrzymie przeszkody strukturalne dla reform oraz siłę spuścizny sowieckiej w instytucjach prawa, a także w wartościach społeczeństwa i jego podejściu do prawa.

Wielu analityków już obecnie uznaje Ukrainę za kraj utraconej szansy<sup>2</sup>. Choć nastąpiła zmiana władzy, wiele osób z otoczenia prezydenta Juszczenki jest tak samo skorumpowanych jak ich poprzednicy. Problemy rysują się szczególnie ostro w regionach, które w wyborach opowiedziały się za obozem Kuczmy i Janukowycza. Rząd nie był wystarczająco silny, by wymóc tam rzeczywiste przemiany. Dlatego elementy przestępcze przeważają we władzach lokalnych i regionalnych, odrzucając reformę

<sup>2</sup> „Bitter Orange Coloured Failure”, <http://www.voltairenet.org/article129872.html>.

postępowań prawnych. Symbolem tego zjawiska jest sytuacja dotycząca burmistrza Odessy, w której jedne grupy przestępcze miały mocną pozycję za czasów poprzedniego burmistrza, a drugie uzyskały przywileje, gdy nowy burmistrz objął władzę. Regionem Ługańska wciąż rządzi przestępcza elita, która powstrzymuje wszelkie reformy sektorów wymiaru sprawiedliwości. Przywódcy ci nadal wykorzystują system prawny jako środek zastraszania i nękania swoich wrogów politycznych oraz tych ludzi, którzy zagrażają ich interesom handlowym.

W pozostałej części omówiona zostanie sytuacja Gruzji, którą mogłam intensywnie badać w okresie poprzedzającym „rewolucję róż” i po niej, dzięki współpracy z gruzińskimi kolegami. Gruzja to prawdopodobnie jedyne poza krajami nadbałtyckimi państwo postsowieckie, które czynnie zaangażowało się w intensywne zwalczanie spuścizny sowieckiej w swoim systemie prawnym. Problemy w Gruzji mają jednak jeszcze większy zasięg niż w krajach nadbałtyckich. Korupcja nad Bałtykiem, bardzo dobrze opisana przez Rasmę Karklins w jej ostatniej książce, nigdy nie przybrała takiej skali jak w Gruzji, której cechą charakterystyczną za czasów Związku Radzieckiego było obchodzenie zasad. Z tego względu zubożała Gruzja musiała podjąć jeszcze większemu wyzwaniu niż państwa nadbałtyckie, z których jedno - Litwa - zmuszone było przed przystąpieniem do UE odsunąć swojego prezydenta od władzy z powodu jego powiązań z przestępczością zorganizowaną.

Problemy, z którymi boryka się Gruzja, są ogromne (Coppeters, Legvold 2005). Przywódca kraju, prezydent Micheil Saakaszwili, prawnik wykształcony na Zachodzie, skoncentrował się na reformie prawnej. Tym różni się od prezydenta Ukrainy, Wiktora Juszczenki, ekonomisty, który w swych działaniach nacisk położył na wzrost gospodarczy i inwestycje, a nie na rządy prawa. Jednym z największych wyzwań dla prezydenta Saakaszwilego, podobnie jak u pechowego reformatora Gorbaczowa, jest to, czy uda mu się skutecznie przeprowadzić reformę prawną bez fundamentalnej reformy gospodarczej. Porównanie Gruzji i Ukrainy może być podobne do porównywania Rosji z Chinami. W początkach swego istnienia Związek Radziecki koncentrował się na zmianach prawnych, a nie na gospodarce. Bez poświęcenia uwagi rozwojowi gospodarce reformy prawne okazały się nietrwałe.

Gruzja podjęła zdecydowane kroki mające na celu zmianę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości karnej. Środki te, wymierzone w samo źródło korupcji, przyniosły nieoczekiwane konsekwencje. Reformy były realizowane bez podejścia systemowego. Z tego względu niektóre ich niezamierzone efekty mogą mieć potencjalnie tak samo duże znaczenie dla Gruzji, jak same reformy.

Przed „rewolucją róż” obywatele gruzińscy musieli stawiać czoło skorumpowanej do cna policji i systemowi policji drogowej. W jeszcze większym zakresie odbywał się handel stanowiskami w policji. Dlatego jedynym sposobem na przeżycie jej nisko opłacanych funkcjonariuszy było zatrzymywanie obywateli za nieistniejące naruszenia przepisów drogowych. Kierowcy byli zatrzymywani nierzadko kilka razy w ciągu tygodnia. Policjanci nie reagowali na zgłoszenia przestępstw, ponieważ interesowało ich wyłącznie odnoszenie korzyści, a nie dbanie o utrzymywanie porządku czy służenie obywatelowi. Wielu z nich wolało służyć przestępcom niż obywatelom.

Prezydent Saakaszwili podjął zdecydowane kroki po „rewolucji róż”, chcąc rozwiązać problem rażącej korupcji, która wywierała wpływ na codzienne życie oby-

wateli gruzińskich. Zwolniono wszystkich policjantów oraz wielu prokuratorów<sup>3</sup>. Pozwolono pozostać zaledwie kilku oficerom policji. W zamian, w celu zastąpienia dotychczasowych funkcjonariuszy, zatrudniono wielu młodych, energicznych ludzi, niektórych zaraz po ukończeniu studiów prawnych. Nowi ludzie, w przeciwieństwie do swoich poprzedników, nie mieli powiązań ze światem przestępczym.

Poddani surowym standardom wydajności, wymagającym od nich stawienia się w określonym czasie na miejscu przestępstwa, odnotowania związanych z nim faktów i okazania uprzejmości obywatelom, nowi policjanci zmienili oblicze organów porządkowych w odniesieniu do tych ostatnich. Wyposażono ich także w nowe samochody zakupione dzięki pomocy zagranicznej. Ich nastawienie na służbę stanowiło znaczącą zmianę dla obywateli Gruzji. Kierowcy nie byli już nękanymi zatrzymaniami za fikcyjne wykroczenia drogowe.

Mimo to w tle reformy pojawiły się poważne problemy. Po pierwsze, z powodu tak szybkiej wymiany kadr w policji większość nowych funkcjonariuszy przeszła bardzo krótkie szkolenie. Niektórzy rozpoczęli służbę zaledwie po dwóch tygodniach szkolenia, niewystarczających, by nauczyć się pracy, prawa czy potrzebnych procedur. Ponadto mimo że wielu wyższych stopniem oficerów było skorumpowanych, raczej znali się oni na utrzymywaniu porządku. Zabrakło starszego pokolenia, które mogłoby młodym przekazać jakiegokolwiek doświadczenia.

Reforma ta miała dwa nieprzewidziane efekty. Po pierwsze, policję można zmieścić, ale trudno jest egzekwować przepisy, nie reformując podejścia obywateli do samego prawa. Obywatelom może podobać się, że nie są już nękanymi przez policję i że faktycznie reaguje ona na wezwania i alarmy, muszą jednak sami zaangażować się nieco bardziej, by zapewnić praworządność w kraju. Obywatele muszą szanować prawo. W Gruzji początkowo zatrzymywali się oni na czerwonym świetle, ale ponieważ wiedzieli, że nie czują na nich rzesze policjantów drogowych gotowych wlepić mandat, stopień przestrzegania prawa znacząco spadł, a przechodzenie przez jezdnię stało się bardziej niebezpieczne. Dlatego też, choć organy porządkowe starały się egzekwować prawo, obywatele szukali sposobów na obejście przepisów. Programy mające na celu wzbudzenie świadomości prawnej i przestrzeganie prawa nie były realizowane na taką skalę, jak te służące reformowaniu policji.

Większym wyzwaniem była działalność zwolnionych pracowników. Podobnie jak w czasach sowieckich, gdy setki tysięcy przestępców było wypuszczanych z obozów pracy bez wsparcia społecznego, zatrudnienia lub środków finansowych na przeżycie, również w Gruzji wielu zwolnionych zwróciło się do życia poza prawem, co doprowadziło do dramatycznego wzrostu wskaźników przestępczości. Z samej policji zwolniono 16 tys. osób, wiele do cna skorumpowanych i utrzymujących bliskie powiązania z grupami przestępczymi. Nie mając perspektyw na alternatywne zatrudnienie w nierozwijającej się gospodarce, bez szkolenia zawodowego ani wsparcia społecznego, wiele z nich zajęło się jawnie działalnością przestępczą w Gruzji i za granicą. Belgijska policja aresztowała byłych policjantów parających się przemytem

<sup>3</sup> Zob. sprawozdanie z konferencji Open Society Institute na temat reformy policji, [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=102991](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102991) oraz publikację gruzińskiego biura TraCCC „Reform of Law Enforcement Structures and Its Impact on Fighting Crime in Georgia”, konferencja, 30 września 2005 r. Uniwersytet Państwowy w Tbilisi, Tbilisi, [www.tracc.cdn.ge/conferences/index.html](http://www.tracc.cdn.ge/conferences/index.html).

samochodów, a prokuratorzy prowadzą co najmniej 50 śledztw związanych z byłymi funkcjonariuszami organów porządkowych.

W obliczu nowego problemu z przestępczością dotyczącego społeczeństwa gruzińskiego nowe władze porządkowe, mające minimalne przeszkolenie, nie są w stanie prowadzić dochodzeń w przypadku poważnych przestępstw. Policjanci mogą mieć dobre chęci do rozwiązania kwestii przestępstw, ale brak im po temu umiejętności.

Inną ważną inicjatywą rządu gruzińskiego była próba aresztowania skorumpowanych urzędników z epoki Eduarda Szewardnadzego i skonfiskowania ich bezprawnie zdobytych majątków. W przeciwieństwie do Rosji, gdzie spośród oligarchów jedynie Chodorkowski został zamknięty w więzieniu i pozbawiony większości swojej fortuny, wysiłki Gruzji miały charakter bardziej wszechstronny. Aresztowano bardzo szeroki krąg byłych urzędników i współpracowników Szewardnadzego, którzy musieli zrzec się milionowych aktywów w zamian za wolność<sup>4</sup>. Stowarzyszenie Gruzjskich Młodych Prawników i inne organizacje podważały zgodność z prawem zatrzymań i konfiskat dokonywanych często bez procesu. Początkowo aresztowani byli wyżsi urzędnicy, ale zatrzymania dotknęły także drugoplanowych ludzi biznesu. W wyniku tych postępowań skonfiskowano wielomilionowe dobra. Monitoring czy nadzór nad skonfiskowanymi majątkami i sposobem ich rozdysponowania był jednak ograniczony.

Wymiar sprawiedliwości, w którego reformę włożono wiele wysiłku za czasów Szewardnadzego, pozostał w dużym stopniu nienaruszony, ponieważ „rewolucja róż” za swój cel obrała głównie walkę z korupcją w systemie egzekwowania prawa, a więc w policji i prokuraturze. Tak jak nie można było reformować sądownictwa w odosobnieniu od innych sektorów systemu prawnego za czasów Szewardnadzego, tak brak reform systemowych pod rządami Saakaszwilego również sprawia problemy. Niektórzy sędziowie są opłacani przez największych biznesmenów w kraju, co nie pozwala na uczciwe rozpatrywanie spraw.

Wpływ „rewolucji róż” może być najbardziej widoczny w walce ze zorganizowaną przestępczością międzynarodową. Gruzja jako jedyna spośród Wspólnoty Niepodległych Państw czyni wielkie postępy w zwalczaniu międzynarodowych grup przestępczych działających przez Gruzję lub z niej się wywodzących. Skuteczne postępowanie w sprawie wyprania miliarda dolarów przez gruziński bank i aresztowanie w Hiszpanii kluczowych postaci ze świata przestępczości zorganizowanej potwierdzają chęć Gruzji do współpracy z międzynarodowymi organami ścigania.

Choć sami Gruzini mogą sceptycznie podchodzić do zakresu i szybkości reformy prawnej w kraju, te dwa przykłady wyraźnie ilustrują wpływ, jaki gruzińska reforma miała na międzynarodowe zdolności zwalczania przestępczości zorganizowanej. Dla społeczności międzynarodowej są one ważną lekcją mówiącą o tym, że postępy w związku z tym pozornie nierozwiązywalnym problemem można osiągnąć w krótkim czasie, o ile tylko towarzyszy im wola polityczna, zdolny personel i skuteczna współpraca międzynarodowa. Ponadto istotne zmiany w niewielkim kraju, jakim jest Gruzja, mogą wywołać efekt lawinowy na arenie światowej. Przerwanie spirali przestępczości nawet w tak niewielkim kraju odbija się echem na świecie, ponieważ wiele

<sup>4</sup> Zob. sprawozdanie na temat przestrzegania praw człowieka w Gruzji, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41682.htm>.

ogniw międzynarodowego łańcucha przestępczego jest ze sobą powiązanych. Wprowadzenie wirusa w jednej części systemu odnosi lawinowy skutek na całym globie.

W przeciwieństwie do wielu państw Europy Wschodniej, w których istniała motywacja do przystąpienia do Unii Europejskiej i pozostawienia w tyle spuścizny sowieckiej, państwa będące spadkobiercami ZSRR nadal borykają się z taką samą korupcją niewydajnością i autorytaryzmem, jak w systemie marksistowsko-leninowskim. Problemy wymiaru sprawiedliwości istnieją nawet bez ideologii komunistycznej. Bez politycznej woli wprowadzenia zmian w tych systemach, nowej świadomości prawnej wśród obywateli i mocnych bodźców do zmiany sytuacja w państwach słowiańskich byłego ZSRR pod wieloma względami przypomina reżim, który rzekomo został porzucony.

Ostatnie półtora roku przyniosło trzy tak zwane „rewolucje” w państwach postsowieckich - w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie. Jednak tylko w jednym podjęto wysiłki zmierzające do wprowadzenia dogłębnych zmian w systemie prawnym i naprawienia krzywd popełnionych za poprzednich rządów. Mimo że z tych doświadczeń wynika wiele wniosków na przyszłość, rząd kierujący się dobrymi intencjami, ale niewłaściwie działający, nie jest w stanie rozwiązać poważnych problemów, tak by uporządkować wysoce skryminalizowane i skorumpowane społeczeństwo. Spuścizna sowiecka wraz z przedrewolucyjnymi tradycjami autorytarnymi okazują się trudniejsze do zreformowania, niż się wielu wydawało.

#### LITERATURA

- Beck A., Robertson A. (2005). „Policing in Post Soviet Russia”, w: W.A. Pridemore (red.), *Ruling Russia Law, Crime and Justice in a Changing Society*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Carothers Th. (2006). *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Coppieters B., Legvold R. (red.) (2005). *Statehood and Security Georgia After the Rose Revolution*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- „Crime, Violence and Political Conflict in Russia” (2005), w: P. Collier, N. Sambanis (red.), *Understanding Civil War, t. II: Europe, Central Asia, and Other Regions*. Washington D.C.: World Bank.
- Gavrilova N.S. i in. (2005). „Patterns of violent crime in Russia”, w: W.A. Pridemore (red.), *Ruling Russia Law, Crime and Justice in a Changing Society*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Gould J.A. (2005). „Where have all the illiberal democracies gone? Privatization as a catalyst to regime change in postcommunist Europe”, *EES News*, listopad-grudzień.
- Karklins R. (2005). *The System Made Me Do It Corruption in Post-Communist Societies*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Kupatadze A., Siradze G., Mitagvaria G., „Structural Reorganization and Staff Optimization in The Ministry of Internal Affairs”, w: L. Shelley i in. (red.), *Organised Crime and Corruption in Georgia*. London: Routledge, w przygotowaniu.
- Los M., Zybortowicz A. (2000). *Privatizing the Police State: The Case of Poland*. Houndsmill: Macmillan.

- Luniejew W.W. (1997). *Prestupnost w XX wieku*. Moskwa: Norma.
- McAdams A. J. (1997). *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Piacenti L. (2004). *Surviving Russian Prisons Punishment, Economy and Politics in Transition*. Devon: Willan Publishing.
- Solomon Jr. P.H. (2005). „The criminal procedure code of 2001, will it make Russian justice more fair?“, w: W.A. Pridemore (red.), *Ruling Russia Law, Crime and Justice in a Changing Society*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Varese F. (2001). *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Volkov V. (2002). *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.