

Nora Gigineishvili*

Od instytucjonalnych reform zgodnych ze standardami UE do kontroli partyjnej – transformacja gruzińskiej służby publicznej

Zmiana kierunku polityki zagranicznej Gruzji doprowadziła do wprowadzenia szeregu działań o charakterze represyjnym i niedemokratycznym, ukierunkowanych na tłumienie protestów wywołanych decyzją o zawieszeniu negocjacji akcesyjnych z UE. Jednym z głównych obszarów oddziaływania aparatu przymusu stała się służba cywilna, co doprowadziło do jej systemowego podporządkowania i przekształcenia z instytucji aspirującej do zgodności ze standardami europejskimi w coraz bardziej upolityczniony system administracyjny. Działania podejmowane przez partię Gruzji Marzenie wpisują się w schematy regresu demokratycznego i świadczą o rosnącej kontroli politycznej nad administracją publiczną.

Początek kryzysu konstytucyjnego i jego bezpośrednie następstwa. 28 listopada 2024 r. premier Gruzji Irakli Kobachidze, którego legitymacja jest kwestionowana przez partie opozycyjne, środowiska społeczeństwa obywatelskiego oraz ruchy protestu – szczególnie po wyborach parlamentarnych w 2024 r. – ogłosił decyzję rządu o zawieszeniu negocjacji akcesyjnych z UE oraz usunięciu tego procesu z agendy politycznej do 2028 r. Oświadczenie to zostało wydane po przyjęciu przez Parlament Europejski rezolucji, która nie uznała wyników wyborów parlamentarnych „ze względu na istotne nieprawidłowości”.

Ogłoszenie tej decyzji wywołało masowe protesty, które trwają do dziś. O skali społecznego poparcia świadczy fakt, że w tym czasie 80% społeczeństwa opowiadało się za członkostwem Gruzji w UE¹. Jednocześnie, w ramach wcześniejszych zmian konstytucyjnych wprowadzonych w okresie rządów Gruzji Marzenia, do ustawy zasadniczej dodano nowy art. 78, zobowiązujący organy konstytucyjne do podejmowania wszelkich działań w zakresie ich kompetencji w celu zapewnienia pełnej integracji Gruzji z UE i NATO.

W odpowiedzi na ogłoszoną decyzję urzędnicy publiczni rozpoczęli inicjowanie i podpisywanie zbiorowych listów otwartych – petycji – korzystając z konstytucyjnie gwarantowanego prawa do wolności wypowiedzi. Wśród pierwszych sygnatariuszy znaleźli się pracownicy Ministerstwa Obrony oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych a następnie dołączyli do nich urzędnicy z kolejnych instytucji, w tym z Ministerstwa Sprawiedliwości, Urzędu Miasta Tbilisi, Ministerstwa Edukacji oraz gminy Batumi. Do 2 grudnia stanowisko w tej sprawie zajęli pracownicy 19 instytucji publicznych². Potwierdzili oni swoją lojalność wobec art. 78 Konstytucji oraz wezwali rząd do wycofania decyzji jako niezgodnej ze strategicznymi interesami państwa.

Premier Irakli Kobachidze krytycznie odniósł się do inicjatywy, stwierdzając, że „proces samooczyszczania był bardzo interesujący”, oraz zapowiadając podjęcie stosownych działań. Jednocześnie zarzucił urzędnikom „poważne trudności ze zrozumieniem czytanego tekstu”. W krótkim czasie po tych wydarzeniach parlament przyjął w trybie przyspieszonym nowelizację ustawy o służbie publicznej.

Zmiany w ustawie o służbie publicznej. Choć ustawa była wielokrotnie nowelizowana po jej pierwotnym przyjęciu w trybie przyspieszonym, to kluczowe rozwiązania pozostają bez zmian:

¹ Zob. <https://netgazeti.ge/news/25955/> [07.04.2026].

² Zob. <https://www.gyla.ge/post/saguaro-mokheleebze-zewola-siskhlis-samartlis-danashaulia> [07.04.2026].

- Urzędnicy zwolnieni w wyniku reorganizacji nie podlegają przywróceniu na poprzednie stanowiska ani pełnej rekompensacie za utracone wynagrodzenie w trakcie postępowania sądowego – nawet w przypadku wygranej – a jedynie za okres trzech miesięcy.
- System ocen okresowych zmieniono z rocznego na półroczny, co w praktyce umożliwia zwolnienie pracownika w ciągu jednego roku – po dwóch kolejnych ocenach „negatywnych” – zamiast dwóch lat. Negatywna ocena może skutkować obniżeniem wynagrodzenia o 20% do czasu kolejnej oceny. Ponadto przełożony może zmienić swoją decyzję w ciągu miesiąca od wystawienia oceny, bez podania uzasadnienia.
- Status zatrudnienia dyrektorów departamentów i ich zastępców zmieniono z bezterminowego na umowy administracyjne na czas określony, co umożliwi ich powoływanie bez otwartego konkursu. Umowy te wygasają automatycznie w przypadku rezygnacji kierownika danej instytucji.
- Umowy administracyjne będą również stosowane wobec urzędników zajmujących stanowiska dyplomatyczne, co pozostaje w sprzeczności z ustawą Gruzji o służbie dyplomatycznej. Zmiana ta została wprowadzona rozporządzeniem ministra spraw zagranicznych z 27 stycznia 2025 r.
- Termin zatrudnienia dyrektorów departamentów i ich zastępców określa minister lub kierownik danej instytucji publicznej. W przypadku zwolnienia urzędnika średniego szczebla minister nie ma obowiązku uzasadnienia decyzji i może powiadomić o niej z trzydniowym wyprzedzeniem.
- Urzędnicy publiczni nie mogą już prowadzić działalności naukowej i dydaktycznej bez zgody przełożonych.
- Dyrektorzy teatrów państwowych mają być powoływani bezpośrednio przez ministra kultury, natomiast w gminach – przez burmistrza.

Zmiany te wskazują na wzmocnienie kontroli politycznej nad instytucjami państwowymi oraz erozję ochrony prawnej urzędników, co przekłada się na osłabienie mechanizmów instytucjonalnych mających zapewnić neutralność polityczną służby cywilnej. Mamuka Mdinaradze, ówczesny sekretarz wykonawczy partii Gruzjińskie Marzenie, stwierdził, że uproszczenie procesu reorganizacji strukturalnej przyczyni się do „ożywienia” służby publicznej³.

Według *Transparency International Georgia* nowelizacje znacząco pogorszyły ochronę prawną urzędników i *de facto* zniwelowały efekty reformy służby publicznej wdrażanej przez wiele lat przy wsparciu organizacji międzynarodowych i stanowiącej warunek integracji kraju ze strukturami europejskimi. Ustawa o służbie publicznej przed tymi zmianami była udoskonalana w ramach Umowy Stowarzyszeniowej z UE oraz dostosowywana do standardów unijnych jako element reformy administracji publicznej.

Początek systemowych czystek w służbie cywilnej. Pierwsza fala zwolnień objęła pracowników zatrudnionych na czas określony. Zgodnie z gruzińskim kodeksem pracy osoby zatrudnione na podstawie umów terminowych przekraczających 30 miesięcy zatrudnienia powinny być traktowane jak pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony i mogą zostać zwolnieni jedynie w wyniku formalnej reorganizacji strukturalnej. Mimo tych regulacji Gruzjińskie Marzenie rozwiązało także umowy tych pracowników.

Druga faza zwolnień objęła pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony. Do września 2025 r. zwolniono ponad 1200 urzędników, a liczba ta nadal rośnie⁴.

Biuro Służby Cywilnej – odpowiedzialne za skuteczną implementację reformy, po opublikowaniu oświadczenia, w którym wskazano, że zmiany ustawowe pozostają w całkowitej sprzeczności z deklarowanym duchem reformy

³ Zob. <https://ltv.ge/news/mamuka-mdinaradze-sajaro-samsakhuris-sheesakheb-kanonshi-sheva-cvileba-romlitac-reorganizaciis-sakitkhebi-sajaro-seqtorshi-gamartivdeba-es-uzrunvelyofs-sajaro-seqtoris-gajansaghebas/> [07.04.2026].

⁴ Zob. <https://batumelebi.netgazeti.ge/slideshow/587084/> [07.04.2026].

oraz ustawą o służbie publicznej, pogarszają status prawny urzędników oraz zagrażają gwarancjom ochrony ich praw – zostało zlikwidowane⁵.

Analogiczna sytuacja miała miejsce po tym, jak pracownicy Centrum Badawczego Parlamentu udzielili wywiadu dla Radia Wolna Europa, w którym skrytykowali decyzję rządu o wstrzymaniu negocjacji akcesyjnych z UE. Następnego dnia po emisji wywiadu ogłoszono likwidację centrum.

Wnioski

Nowelizacje ustawowe upraszczające procedury reorganizacji strukturalnej oraz ułatwiające zwalnianie urzędników umożliwiły partii wykorzystanie mechanizmów administracyjnych do ograniczania sprzeciwu wśród pracowników służby cywilnej. Jednocześnie zmiany te wskazują na wzrost kontroli politycznej nad instytucjami państwowymi, co jest niezgodne ze zobowiązaniami Gruzji wynikającymi z Umowy Stowarzyszeniowej z UE.

Gruzińska służba cywilna przeszła tym samym od modelu opartego na merytokracji, profesjonalizmie i neutralności politycznej – zgodnego ze zobowiązaniami wynikającymi z Umowy Stowarzyszeniowej z UE – w kierunku bardziej scentralizowanego modelu zarządzania.

Opisane procesy wskazują, że Gruzińskie Marzenie umocniło swoją kontrolę nad instytucjami państwowymi poprzez szeroko zakrojone zmiany kadrowe w służbie cywilnej. Zwolnieni pracownicy dysponowali wieloletnią pamięcią instytucjonalną i stanowili istotny element inwestycji kadrowych, wspieranych przez międzynarodowych partnerów i demokratycznych sojuszników Gruzji, w rozwój zdolności administracyjnych. W konsekwencji postępujące upolitycznienie służby cywilnej oznacza nie tylko osłabienie zdolności administracyjnych, lecz także erozję instytucjonalnych fundamentów demokratycznego systemu rządów w Gruzji.

Opinie wyrażone w publikacji prezentują wyłącznie poglądy autora i nie mogą być utożsamiane ze stanowiskiem Instytutu Europy Środkowej.

* Nora Gigineishvili – stypendystka Programu im. Lane’a Kirklanda w Lublinie, była pracowniczka służby cywilnej w Gruzji.

⁵ Zob. <https://bm.ge/news/sajaro-samsakhuris-shesakheb-kanonshi-shetanil-tsvlilebebze-sajaro-samsakhuris-biuros-tanamshromlebi-gantskhadebas-avrtseleben> [07.04.2026].