

Rafał Czachor

dr hab., Uczelnia Jana Wyżykowskiego

orcid.org/0000-0002-5929-9719

r.czachor@ujw.pl

Ustawa Gruzji „Transparentność wpływów zagranicznych” z 2024 roku na tle rosyjskich rozwiązań prawnych dotyczących „agentów zagranicznych”

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że finansowanie organizacji pozarządowych, ugrupowań politycznych czy nadawców środków masowego przekazu przez podmioty zagraniczne może być postrzegane jako forma wpływu na życie publiczne danego państwa, a zatem rodzące uzasadnione obawy co do bezpieczeństwa narodowego. Szczególnie w ostatnich latach problem dezinformacji i działalności tzw. agentów wpływu jest przedmiotem wzmożonej uwagi służb, czego refleksem jest także przyrost literatury naukowej. Z perspektywy prawa normotwórcze zabiegi mające na celu kontrolę lub ograniczenie działalności podmiotów tzw. trzeciego sektora oraz nadawców medialnych postrzegać należy, abstrahując od kwestii związanych z ewentualną ich działalnością niezgodną z prawem, w kontekście potencjalnych naruszeń praw człowieka oraz zasad ustrojowych demokratycznego państwa prawnego.

Niniejszy artykuł podejmuje sygnalizowane zagadnienie w kontekście niedawno przyjętej ustawy w Gruzji pt. „Transparentność

wpływów zagranicznych”¹ oraz obowiązujących od ponad dekady i stosunkowo niedawno uzupełnionych przepisów o „agentach zagranicznych” Federacji Rosyjskiej. Prace nad gruzińską ustawą i jej szybkie uchwalenie spowodowały bezprecedensową dla Gruzji sytuację, w której czynności o charakterze legislacyjnym stały się impulsem do wielotysięcznych manifestacji w większych miastach Gruzji pod hasłem powstrzymania autorytaryzacji państwa. Ustawa została także skrytykowana przez przedstawicieli Unii Europejskiej i Rady Europy jako niedemokratyczna i podważająca współpracę w obszarze stowarzyszenia Gruzji z Unią Europejską. Przedstawiane są opinie, że uchwalenie tej ustawy jest elementem szerszego procesu i dowodem na postępujący zwrot władz Gruzji ku niedemokratycznym formom rządów², próbą ograniczenia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wzorowaną na prawodawstwie rosyjskim, gdzie ustawodawstwo federalne o „agentach zagranicznych” obowiązuje od 2012 roku, w 2022 roku uzupełnione aktem z dnia 14 lipca 2022 r. nr 255-FZ „O kontroli nad działalnością osób znajdujących się pod wpływem zagranicznym”³. Na marginesie odnotować można, że podobne w treści ustawodawstwo spośród państw postradzieckich przyjął jeszcze w 2013 roku Kirgistan⁴, zaś spośród państw demokratycznych – Stany Zjednoczone (*Foreign Agents Registration Act – FARA*) czy Izrael.

¹ Tekst anglojęzyczny: Law on Transparency of Foreign Influence, provided by the Georgian Authorities on 18 May 2024, with the latest amendments in track changes, CDL-REF(2024)026, [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2024\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2024)026-e) [dostęp: 31.10.2024].

² W. Górecki, *Między Brukselą a Moskwą. Gruzja zbliża się do Rosji*, 25.05.2023, osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-05-25/miedzy-bruksela-a-moskwa-gruzja-zbliza-sie-do-rosji [dostęp: 31.10.2024].

³ Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 255-ФЗ „О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием” [ustawa federalna z dnia 14 lipca 2022 r. nr 255-FZ „O kontroli działalności osób znajdujących się pod wpływem zagranicznym”], kremlin.ru/acts/bank/48170 [dostęp: 31.10.2024].

⁴ Opinia Komisji Weneckiej: Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on Non-commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic adopted by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11–12 October 2013), CDL-AD(2013)030, [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)030-e) [dostęp: 31.10.2024].

W związku w powyższym celem artykułu jest analiza zakresu podmiotowego i przedmiotowego gruzińskiej ustawy i skonfrontowanie go z treścią wzmiankowanego ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej, które notabene przeszło dość istotną ewolucję, obejmując kategorią „agenta zagranicznego” nowe podmioty oraz ograniczając swobodę ich działalności. Tak zakrojone badanie pozwoli na zweryfikowanie tezy o wpływie rosyjskich rozwiązań legislacyjnych na sposób, w jaki władze Gruzji uregulowały zagadnienie „transparentności wpływów zagranicznych”. Ponadto krytycznie odniesiono się do aktów prawnych obu państw w omawianym obszarze przez nakreślenie głównych tez Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji poprzez Prawo (tzw. Komisji Weneckiej) wyrażonych w jej opiniach.

Spółeczny kontekst czynności legislacyjnych w Gruzji

W marcu 2023 roku rządząca Gruzją partia Gruzjińskie Marzenie do łaski marszałkowskiej złożyła dwa projekty ustaw: „Transparentność wpływów zagranicznych” oraz „Rejestracja agentów zagranicznych”. Spowodowało to masowe protesty, w wyniku których oba projekty zostały wycofane⁵. Po roku rządząca partia ponownie wystąpiła z inicjatywą ustawodawczą dotyczącą transparentności wpływów zagranicznych. Projekt pozostał praktycznie niezmienny względem poprzedniego, za wyjątkiem pojęcia „agenta zagranicznego” (pojęcia użytego przez ustawodawcę rosyjskiego w 2012 roku), które zostało zastąpione kategorią „podmiotu realizującego interesy sił zagranicznych”. Rządowy projekt ustawy został zgłoszony 8 kwietnia 2024 roku, przyjęty przez odpowiednią komisję parlamentu w dniu 15 kwietnia 2024 roku i dwa dni później poddany pierwszemu czytaniu w izbie. Drugie czytanie odbyło się w dniu 1 maja, zaś trzecie – 14 maja 2024 roku. W ich trakcie względem tekstu pierwotnego poczyniono pewne zmiany (omówione w dalszej części tekstu). Skonfliktowana z parlamentarną większością prezydent Gruzji Salome Zurbiszwili krytycznie oceniła tekst ustawy i samą ideę

⁵ W. Górecki, *Gruzja: ostry kryzys polityczny wokół zmian w ustawodawstwie*, 3.08.2023, osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-03-08/gruzja-ostry-kryzys-polityczny-wokol-zmian-w-ustawodawstwie [dostęp: 31.10.2024].

kodyfikacji „agentów zagranicznych”, jak w powszechnym obrocie w Gruzji określa się adresatów ustawy. Jej weto względem ustawy zostało przełamane przez większość parlamentarną w dniu 28 maja 2024 roku⁶.

Już w trakcie odnowienia prac legislacyjnych Gruzją ponownie wstrząsnęły masowe protesty. Rzecznik Praw Obywatelskich wezwał Ministra Spraw Wewnętrznych do niepolecania organom porządku publicznego podejmowania interwencji, tak by zapewnić możliwość realizacji prawa do zgromadzeń i wyrażania opinii, zaś następnie postulował wszczęcie postępowań w związku z naruszeniem nietykalności cielesnej uczestników manifestacji oraz dziennikarzy przez gruzińską policję. Podobne stanowisko wyraziły wiodące organizacje społeczne Gruzji.

Także podmioty zagraniczne wyraziły swoje obawy dotyczące treści procedowanej regulacji, w tym Komisarz ds. Praw Człowieka Rady Europy, który wyraził obawy co do przyszłego stanu ochrony wolności zgromadzeń i wypowiedzi oraz dalszej działalności organizacji społecznych, szczególnie działających w zakresie promowania demokracji, rządów prawa i praw człowieka⁷. Przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy wezwał władze Gruzji do realizacji rekomendacji Komisji Weneckiej (choć w przedmiocie omawianej ustawy do tego czasu nie wypowiedziała się ona) oraz potępił ataki na działaczy społecznych i przedstawicieli mediów. Sekretarz Generalny Rady Europy uznał przyjęcie ustawy bez konsultacji z Komisją Wenecką za rozczarowujące i podważające ducha konstruktywnego dialogu. W dniu 25 kwietnia 2024 roku Parlament Europejski w trybie rezolucji potępił prace legislacyjne, zaś przewodnicząca Komisji Europejskiej – użycie siły wobec demonstrantów.

⁶ *Idem*, *Gruzja: odrzucenie weta wobec „ustawy o agentach”*, 29.05.2024, osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-05-29/gruzja-odrzucenie-weta-wobec-ustawy-o-agentach [dostęp: 31.10.2024].

⁷ Commissioner for Human Rights' letter addressed to the Chairman of the Parliament of Georgia, CommHR/DM/sf 016-2024, rm.coe.int/letter-to-chairman-of-parliament-of-georgia-by-michael-o-flaherty-comm/1680af5350 [dostęp: 31.10.2024].

Komisja Wenecka czynności w przedmiotowej ustawie podjęła na wniosek Przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Opinia, procedowana jako pilna, wydana została w dniu 21 maja 2024 roku, a przyjęta przez Radę Europy na sesji plenarnej w dniach 21–22 czerwca 2024 roku⁸.

Treść ustawy Gruzji „Transparentność wpływów zagranicznych”

Omawiana ustawa Gruzji składa się z 11 artykułów. Jako cel jej uchwalenia wskazano „zapewnienie transparentności wpływów zagranicznych”, ma ona „uregulować proces rejestracji podmiotów jako organizacji realizujących interesy sił zagranicznych i inne kwestie związane z transparentnością działań organizacji realizujących interesy sił zagranicznych”⁹ (art. 1 ust. 1), nie ograniczając ich działalności (art. 1 ust. 2).

Ustawa wprowadza kategorię „podmiotu realizującego interesy sił zagranicznych”. Zaliczone do nich mogą być cztery rodzaje osób prawnych, które ponad 20% swoich rocznych przychodów uzyskują od podmiotów zagranicznych:

- niekomercyjne organizacje pozarządowe (poza federacjami sportowymi i organizacjami krwiodawstwa);
- nadawcy radiowi i telewizyjni;
- właściciele lub współwłaściciele drukowanych środków masowej komunikacji wydawanych na terenie Gruzji;
- właściciele lub współwłaściciele domen internetowych lub serwisów internetowych publikujących w języku państwowym Gruzji (art. 2 ust. 1).

W rozumieniu ustawy przychody stanowią uzyskane środki pieniężne oraz inne ruchomości i nieruchomości (w postaci nabycia prawa własności lub faktycznego korzystania), których wartość

⁸ Urgent Opinion on the Law of Georgia on Transparency of Foreign Influence, issued on 21 May 2024, pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Revised Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2024), CDL-AD(2024)020, [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)020-e) [dostęp: 31.10.2024].

⁹ Tłum. w art. – R.C.

określana jest na podstawie cen rynkowych (art. 2 ust. 2–3). Uznaje się je za pochodzące od podmiotów zagranicznych, gdy:

- pochodzą bezpośrednio lub pośrednio od podmiotów zagranicznych;
- pochodzą bezpośrednio lub pośrednio od osób prawnych, które bezpośrednio lub pośrednio otrzymały je od podmiotów zagranicznych;
- źródło ich pochodzenia jest nieustalone (art. 2 ust. 4).

Jako „siłę zagraniczną” ustawa określa:

- organ państwa trzeciego;
- osobę fizyczną niebędącą obywatelem Gruzji;
- osobę prawną niezarejestrowaną w Gruzji;
- inne podmioty (w tym fundacje, stowarzyszenia, spółki prawa handlowego) oraz inne osoby prawne zarejestrowane na podstawie prawodawstwa obcego lub prawa międzynarodowego (art. 3).

Ustawa stanowi, że podmiot spełniający wskazane wyżej przesłanki podlega rejestracji. Z inicjatywy własnej składa on wniosek o rejestrację jako „podmiot realizujący interes sił zagranicznych” w publicznie dostępnym rejestrze prowadzonym przez Narodową Agencję Rejestru Publicznego podległą Ministerstwu Sprawiedliwości Gruzji (art. 4–5 ust. 2). Wniosek winien być złożony do końca stycznia roku następującego po roku kalendarzowym, w którym dany podmiot spełnił kryteria wskazane w ustawie. Podmiot składający wniosek zobowiązany jest do umieszczenia w systemie elektronicznym deklaracji zawierającej informacje dotyczące w szczególności źródeł, wartości, celu przeznaczenia przychodów oraz wysokości i celów wydatków poniesionych w roku kalendarzowym poprzedzającym złożenie deklaracji (art. 4 ust. 1–3). Deklaracja podlega weryfikacji przez upoważnionego urzędnika Ministerstwa Sprawiedliwości, a na jej potrzeby może on uzyskać dostęp do danych osobowych i niejawnych chronionych ustawą. Każdy wezwany do tego podmiot zobowiązany jest udostępnić żądane dane. Wniesienia danych do rejestru dokonuje się w ciągu 30 dni od złożenia wniosku (art. 4 ust. 4). Podmiot zarejestrowany, który zgodnie z deklaracją za rok ubiegły przestał spełniać przesłanki rejestracji, może być na jego wniosek z rejestru wykreślony. Rozstrzygnięcia

dokonuje upoważniony pracownik Ministerstwa Sprawiedliwości w ciągu 30 dni od złożenia wniosku (art. 7 ust. 1). Ustawa nie ustanawia procedury odwołania od rozstrzygnięć w kwestii odmowy wykreślenia z rejestru.

Upoważniony pracownik Ministerstwa Sprawiedliwości może – z inicjatywy własnej lub w związku z otrzymanym zawiadomieniem od osób trzecich – podejmować czynności mające na celu ujawnienie podmiotów spełniających kryteria rejestracji, lecz uchylających się od tego obowiązku. Czynności związane z kontrolą przestrzegania przepisów ustawy mogą być również podejmowane wobec zarejestrowanych podmiotów z regularnością nie częstszą niż co pół roku (art. 8 ust. 1–4). Ujawnienie podmiotu spełniającego przesłanki rejestracji skutkuje rejestracją dokonywaną przez upoważnionego urzędnika Ministerstwa Sprawiedliwości oraz nałożeniem grzywny w wysokości 25 tys. lari (ca 37 tys. zł). Nieudostępnienie żądanych danych skutkuje nałożeniem grzywny w wysokości 5 tys. lari (art. 9 ust. 1, ust. 4).

Z faktu zarejestrowania podmiotu wynika jego obowiązek corocznego przedkładania deklaracji zawierającej informacje jak we wniosku o rejestrację. Podlega ona obowiązkowej weryfikacji w trybie przewidzianym dla rejestracji i jest ona dostępna publicznie (art. 6 ust. 1–2).

Ewolucja prawodawstwa Federacji Rosyjskiej dotyczącego „agentów zagranicznych”

Instytucja „agenta zagranicznego” została wprowadzona do rosyjskiego systemu prawnego na mocy ustawy federalnej z dnia 20 lipca 2012 r. nr 121-FZ „O wniesieniu zmian do treści niektórych ustaw Federacji Rosyjskiej w zakresie uregulowania działalności organizacji niekomercyjnych realizujących funkcje agenta zagranicznego” uchwalonej przez Dumę Państwową w dniu 13 lipca 2012 roku¹⁰. Jej swoistym uzupełnieniem była ustawa federalna z dnia 23

¹⁰ Федеральный закон от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части

października 2012 roku nr 190-FZ nowelizująca Kodeks karny i Kodeks postępowania karnego, wprowadzająca przepisy o zdradzie i szpiegostwie¹¹. Formalną przyczyną przyjęcia ustawy była wola wzmocnienia transparentności działalności tzw. trzeciego sektora. W istocie był to element konsolidacji autorytarnego systemu rządów, ograniczania niezależności instytucji społeczeństwa obywatelskiego, dokonującego się w okolicznościach aksjologicznej konfrontacji ze światem zachodu, na której potrzeby wykreowano koncepcję „suwerennej demokracji”¹².

Ustawa federalna nr 121-FZ, ustanawiając instytucję „agenta zagranicznego”, wprowadziła szereg zmian w treści ustawy federalnej z dnia 12 stycznia 1996 roku nr 7-FZ „O organizacjach niekomercyjnych”¹³. Pod pojęciem organizacji niekomercyjnej ustawodawca rozumie podmioty, dla których głównym celem działalności nie jest osiągnięcie zysku ani wypłata zysków jej członkom. Są to podmioty posiadające różną formę prawną (głównie stowarzyszenia), z ustawowym wyłączeniem związków wyznaniowych, państwowych podmiotów gospodarczych, podmiotów utworzonych przez organy państwowe i jednostki samorządu terytorialnego, związków pracodawców, izb przemysłowych i handlowych (art. 1 ust. 4–7 ustawy

регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента” [ustawa federalna z dnia 20 lipca 2012 r. nr 121-FZ „O wniesieniu zmian do treści niektórych ustaw Federacji Rosyjskiej w zakresie uregulowania działalności organizacji niekomercyjnych realizujących funkcje agenta zagranicznego”], kremlin.ru/acts/bank/35748 [dostęp: 31.10.2024].

¹¹ Федеральный закон от 12.11.2012 г. № 190-ФЗ „О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации” [ustawa federalna z dnia 12 listopada 2012 r. nr 190-FZ „O wniesieniu zmian do treści Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej i do art. 151 Kodeksu postępowania karnego Federacji Rosyjskiej”], kremlin.ru/acts/bank/36293 [dostęp: 31.10.2024].

¹² R. Czachor, „Suwerenna demokracja”: geneza, treść, krytyka współczesnej rosyjskiej myśli polityczno-prawnej, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, t. 42, nr 3, s. 47–69.

¹³ Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ „О некоммерческих организациях” [ustawa federalna z dnia 12 stycznia 1996 r. nr 7-FZ „O organizacjach niekomercyjnych”], kremlin.ru/acts/bank/8742 [dostęp: 31.10.2024].

federalnej nr 7-FZ). Ze względu na specyfikę działalności statutowej ustawa wyróżnia sześć kategorii organizacji niekomercyjnych, posiadających różniące się pomiędzy sobą regulacje *legi specialis*: podmioty społeczne i religijne, fundacje, podmioty prywatne, autonomiczne stowarzyszenia niekomercyjne, partnerstwa niekomercyjne, stowarzyszenia (związki). Wszystkie podmioty podlegają rejestracji w trybie przewidzianym ustawą federalną z dnia 8 sierpnia 2001 roku nr 129-FZ.

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 6 znowelizowanej ustawą federalną nr 121-FZ ustawy federalnej nr 7-FZ od 2012 roku za „agenta zagranicznego” uważano osobę prawną – organizację niekomercyjną, która spełnia łącznie trzy kryteria:

- jest podmiotem zarejestrowanym w Federacji Rosyjskiej w trybie przewidzianym ustawą federalną nr 129-FZ;
- otrzymuje ona środki finansowe lub inne zasoby z zagranicy: od państw trzecich, ich organów, organizacji międzynarodowych lub zagranicznych, osób fizycznych, bezpaństwowców lub od rosyjskich osób prawnych, które otrzymują środki z takich źródeł;
- podejmuje działalność o charakterze politycznym na terytorium Federacji Rosyjskiej.

Pojęcie „agenta zagranicznego” nie było stosowane względem podmiotów spełniających powyższe przesłanki, o ile były utworzone przez rosyjskie przedsiębiorstwa państwowe lub był to związek wyznaniowy. Ustawodawca rosyjski udział organizacji niekomercyjnej w działalności o charakterze politycznym zdefiniował jako

prowadzoną na terytorium Federacji Rosyjskiej działalność, niezależnie od celów i zadań statutowych polegającą na udziale (w tym finansowym) w organizacji i przeprowadzeniu akcji politycznych w celu oddziaływania na podjęcie przez organy państwowe decyzji zmierzających do zmiany realizowanej przez nie polityki państwowej oraz w celu kształtowania poglądów społecznych w powyższych celach (art. 2 ust. 6 znowelizowanej ustawy federalnej nr 7-FZ).

Z zakresu materialnego działalności o charakterze politycznym wyłączono działalność w sferze nauki, kultury, sztuki, ochrony zdrowia, kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska naturalnego i podobną.

W dniu 25 listopada 2017 roku została przyjęta ustawa federalna nr 327-FZ nowelizująca ustawę federalną nr 149-FZ „O informacji, technologiach informacyjnych i ochronie informacji” oraz ustawę nr 2124-I „O środkach komunikacji masowej”¹⁴, która rozszerzyła pojęcie agenta zagranicznego na

osoby prawne zarejestrowane w państwie trzecim lub struktury zagraniczne bez osobowości prawnej publikujące dla nieograniczonego kręgu osób wiadomości drukowane, audio lub audiowizualne oraz inne materiały, które mogą być uznane za zagraniczne środki masowego przekazu pełniące funkcje agenta zagranicznego, niezależnie od ich formy organizacyjnej i prawnej, jeśli otrzymują środki finansowe i/lub inne dobra od państw trzecich, międzynarodowych lub zagranicznych organizacji, obcokrajowców, apatrydów lub ich pełnomocników i/lub rosyjskich osób prawnych otrzymujących środki finansowe i/lub inne dobra ze wskazanych źródeł [art. 2 ustawy federalnej nr 327-FZ].

Na podmiot taki nałożono obowiązki tożsame z obowiązkami „agentów zagranicznych”. Z kolei w dniu 21 listopada 2019 roku Duma Państwowa przyjęła ustawę federalną nr 426-FZ wprowadzającą dalsze zmiany w ustawie federalnej nr 149-FZ oraz ustawie nr 2124-I, która skutkowałą m.in. rozszerzeniem kategorii „agentów zagranicznych” na osoby fizyczne spełniające powyższe przesłanki uznania za „zagraniczne środki komunikacji masowej”¹⁵. Regulacja

¹⁴ Федеральный закон от 25.11.2017 г. № 327-ФЗ „О внесении изменений в статьи 10–4 и 15–3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» [ustawa federalna z dnia 25 listopada 2017 r. nr 327-FZ „O wniesieniu zmian do art. 10–4 i 15–3 ustawy federalnej »O informacji, technologiach informacyjnych i o ochronie informacji« i art. 6 ustawy Federacji Rosyjskiej »O środkach masowej informacji«], kremlin.ru/acts/bank/42487 [dostęp: 31.10.2024].

¹⁵ Федеральный закон от 2.12.2019 г. № 426-ФЗ „О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [ustawa federalna z dnia 2 grudnia 2019 r. nr 426-FZ „O wniesieniu zmian do ustawy Federacji Rosyjskiej »O środkach masowej informacji« i ustawy federalnej »O informacji, technologiach informacyjnych i o ochronie informacji«], kremlin.ru/acts/bank/44875 [dostęp: 31.10.2024].

ta dotyczyła dziennikarzy i twórców internetowych otrzymujących wynagrodzenie ze źródeł zagranicznych, także obcokrajowców, i zobowiązała ich do rejestracji w odpowiednim rejestrze oraz założenia osoby prawnej (art. 1 ustawy federalnej nr 426-FZ).

Ustawą federalną z dnia 30 grudnia 2020 r. nr 481-FZ¹⁶ rozszerzono kategorię źródeł zagranicznych o środki uzyskiwane pośrednio, przez rosyjskie osoby fizyczne lub prawne pełniące funkcje pośrednika, umożliwiono zaliczanie do „agentów zagranicznych” osób fizycznych otrzymujących „organizacyjne i metodologiczne wsparcie z zagranicy” w ich działalności politycznej (a więc bez wsparcia finansowego lub materialnego) oraz osób gromadzących informacje dotyczące sfery obronności Federacji Rosyjskiej, na podstawie ustaleń Federalnej Służby Bezpieczeństwa (art. 5 ust. 1 ustawy federalnej nr 481-FZ). Ustawa federalna nr 75-FZ z dnia 5 kwietnia 2021 r.¹⁷ m.in. zobowiązała podmioty uznane za „agentów zagranicznych” do przedstawiania programów swojej działalności, w tym politycznej, które podlegają zatwierdzeniu przez Ministerstwo Sprawiedliwości, oraz zakazała rejestracji siedzib tychże podmiotów w lokalach mieszkalnych (art. 1 ust. 3 ustawy federalnej nr 75-FZ). Z kolei ustawa federalna z dnia 20 kwietnia 2021 r.¹⁸ obowiązuje „agentów zagranicznych” oraz osoby z nimi współpracujące w przypadku

¹⁶ Федеральный закон от 30.12.2020 г. № 481-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности” [ustawa federalna z dnia 30 grudnia 2020 r. nr 481-FZ „O wniesieniu zmian do niektórych aktów prawnych Federacji Rosyjskiej w zakresie ustanowienia dodatkowych środków przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego”], kremlin.ru/acts/bank/46350 [dostęp: 31.10.2024].

¹⁷ Федеральный закон от 5.04.2021 г. № 75-ФЗ „О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»” [ustawa federalna z dnia 5 kwietnia 2021 r. nr 75-FZ „O wniesieniu zmian do ustawy federalnej »O organizacjach niekomercyjnych«”], kremlin.ru/acts/bank/46564 [dostęp: 31.10.2024].

¹⁸ Федеральный закон от 20.04.2021 г. № 91-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” [ustawa federalna z dnia 20 kwietnia 2021 r. nr 91-FZ „O wniesieniu zmian do niektórych aktów prawnych Federacji Rosyjskiej”], kremlin.ru/acts/bank/46625 [dostęp: 31.10.2024].

kandydowania w wyborach do umieszczania informacji o tym statusie we wszystkich materiałach wyborczych (art. 1 ust. 4, 6–9, 13–19 ustawy federalnej nr 91-FZ).

Podmioty spełniające powyższe przesłanki od 2012 roku podlegają, na ich wniosek, rejestracji w rejestrze „agentów zagranicznych” prowadzonym przez upoważniony do tego organ – Ministerstwo Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej (art. 13 ust. 10 ustawy federalnej nr 121-FZ). W związku z tym, że dobrowolnej rejestracji poddała się tylko jedna organizacja, w 2014 roku dokonano nowelizacji ustawy „O organizacjach niekomercyjnych”¹⁹ o przepis stanowiący, iż w przypadku niespełnienia wskazanego obowiązku rejestracji dokonuje organ. Wówczas ewentualny ciężar dowodowy polegający na wskazaniu braku przesłanek rejestracji ciąży na danej organizacji (art. 32 ust. 7 znowelizowanej ustawy federalnej nr 7-FZ). Na potrzeby postępowania prowadzonego przez upoważniony organ w przedmiocie rejestracji „agenta zagranicznego” może on żądać niezbędnych informacji od: organów danej osoby prawnej, organów władzy publicznej, instytucji bankowych i kredytowych, a ponadto kierować swoich przedstawicieli w celu uczestnictwa w wydarzeniach organizowanych przez „agenta zagranicznego”, kontrolować przestrzeganie przez nich obowiązującego prawa, żądać usunięcia w ciągu jednego miesiąca ujawnionych nieprawidłowości w jego działalności (art. 10 ust. 9 ustawy federalnej nr 255-FZ).

Decyzja w przedmiocie rejestracji podlega skardze do sądu (art. 32 ust. 7, wprowadzony nowelizacją z 2014 roku). Obecnie rejestracji nie podlegają zagraniczni dziennikarze akredytowani w Federacji Rosyjskiej oraz inne osoby na mocy rozstrzygnięcia upoważnionego organu (art. 7 ust. 4 ustawy federalnej nr 255-FZ). Wykreślenie z rejestru dokonywane jest na wniosek strony lub upoważnionego organu po upływie roku od momentu, gdy podmiot przestał spełniać przesłankę rejestracji w postaci otrzymywania środków pieniężnych lub innych dóbr ze źródeł zagranicznych lub gdy w ciągu trzech miesięcy od momentu rejestracji w rejestrze

¹⁹ Федеральный закон от 4.06.2014 г. № 147-ФЗ „О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»” [ustawa federalna z dnia 4 czerwca 2014 r. nr 147-FZ „O organizacjach niekomercyjnych“], kremlin.ru/acts/bank/38534 [dostęp: 31.10.2024].

zrezygnował z ich otrzymywania i zwrócił je źródłom zagranicznym (art. 8 ust. 1 ustawy federalnej nr 255-FZ).

Na podmioty zarejestrowane jako „agenci zagraniczni”, w tym osoby fizyczne, ustawodawca nałożył obowiązek umieszczania informacji o tym fakcie na wszystkich wydawanych i publikowanych przez nie materiałach (art. 24 ust. 1 znowelizowanej ustawy federalnej nr 7-FZ). Ponadto podlegają one corocznej pełnej sprawozdawczości, copółrocznej sprawozdawczości dotyczącej bieżącej działalności, składu osobowego organów oraz cokuwartalnej dotyczącej wysokości otrzymanych i wydatkowanych środków finansowych oraz wykorzystania innych dóbr, w szczególności uzyskanych ze źródeł zagranicznych (na podstawie odrębnie prowadzonych ksiąg rachunkowych). Wobec podmiotów tych mogą być prowadzone planowane i nieplanowane czynności kontrolne (planowane – nie częściej niż raz w roku, poza uzasadnionymi przypadkami częstszych kontroli, art. 32 ust. 1–4 znowelizowanej ustawy federalnej nr 7-FZ oraz art. 9 ustawy federalnej nr 255-FZ).

Ustawa federalna nr 121-FZ z 2012 r. wprowadziła nadto nową redakcję art. 239 Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej pt. „Utworzenie organizacji niekomercyjnej godzącej w jednostkę i prawa obywateli”. Stanowi ona m.in., że

utworzenie organizacji niekomercyjnej (w tym realizującej funkcje agenta zagranicznego) lub jednostki organizacyjnej takiej organizacji, której działalność związana jest z wzywaniem obywateli do odmowy wykonywania obowiązków obywatelskich lub innych bezprawnych czynów a także kierowanie taką organizacją lub jednostką organizacyjną

podlega karze grzywny lub ograniczeniu wolności na okres do lat trzech lub robót publicznych do lat trzech lub pozbawienia wolności na tenże okres.

Odnotować należy przyjęcie w dniu 23 maja 2015 roku ustawy federalnej nr 129-FZ²⁰ wprowadzającej do ustawy federalnej z dnia 28 grudnia 2012 r. nr 272-FZ „O środkach oddziaływania na osoby

²⁰ Федеральный закон от 23.05.2015 г. № 129-ФЗ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [ustawa federalna z dnia 23 maja 2015 r. nr 129-FZ „O wniesieniu zmian do niektórych aktów prawnych Federacji Rosyjskiej”], kremlin.ru/acts/bank/39720 [dostęp: 31.10.2024].

uczestniczące w naruszeniach podstawowych praw i wolności człowieka, praw i wolności obywateli Federacji Rosyjskiej” kategorię „organizacji niepożądaney”²¹. Do tego rodzaju podmiotów zaliczono międzynarodowe lub zagraniczne organizacje pozarządowe, których działalność stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, w tym przez wspieranie lub utrudnianie zgłaszania kandydatur w wyborach, inicjowanie organizacji referendum lub wobec której powzięto wiedzę o jej pośrednictwie w operacjach finansowych z udziałem takich organizacji. Rozstrzygnięcia o uznaniu za „niepożądaną organizację” dokonuje upoważniony organ. Skutkuje ono: zakazem rejestracji struktur danej organizacji na terytorium Federacji Rosyjskiej; zakazem dokonywania operacji finansowych tychże organizacji przez banki zarejestrowane w Federacji Rosyjskiej; zakazem rozpowszechniania materiałów publikowanych przez nie, w tym w Internecie; zakazem prowadzenia działalności programowej; zakazem tworzenia osób prawnych na terytorium Federacji Rosyjskiej oraz zakazem udziału obywateli Federacji Rosyjskiej w jej działalności poza granicami kraju (art. 3 ust. 1 znowelizowanej ustawy federalnej nr 272-FZ).

Kolejne nowelizacje ustawodawstwa związane z rozszerzeniem regulacji statusu prawnego „agenta zagranicznego” miały miejsce w latach 2020–2021 i dotyczyły ustaw o organizacjach niekomercyjnych, gwarancji prawa wyborczego i prawa do udziału w referendum, przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego oraz kodeksu wykroczeń (ustawy federalne: nr 481-FZ z dnia 30 grudnia 2020 r., nr 14-FZ z dnia 24 lutego 2021 r., nr 75-FZ z dnia 5 kwietnia 2021 r., nr 91-FZ z dnia 20 kwietnia 2021 r.²²). Działania

²¹ Федеральный закон от 28.12.2012 г. № 272-ФЗ „О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации” [ustawa federalna z dnia 28 grudnia 2012 r. nr 272-FZ „O środkach oddziaływania na osoby uczestniczących w naruszeniach podstawowych praw i wolności człowieka, praw i wolności obywateli Federacji Rosyjskiej”], kremlin.ru/acts/bank/36642 [dostęp: 31.10.2024].

²² Федеральный закон от 30.12.2020 г. № 481-ФЗ, *op. cit.*; Федеральный закон от 24.02.2021 г. № 14-ФЗ „О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях” [ustawa federalna z dnia 24 lutego 2021 r. nr 14-FZ „O wniesieniu zmian do Kodek-

legislacyjne w Rosji w omawianym okresie wpisują się w postulat „wzmocnienia suwerenności państwowej”, którego głównym elementem była reforma konstytucyjna dokonana w 2020 roku²³.

Najnowsza i kompleksowa regulacja omawianej problematyki pochodzi z dnia 14 lipca 2022 roku i liczy 14 artykułów (była pięciokrotnie nowelizowana, ostatnia nowelizacja – w maju 2024 roku). Ustawa federalna nr 255-FZ jako „agenta zagranicznego” definiuje „osobę otrzymującą wsparcie i/lub znajdującą się pod zagranicznym wpływem oraz realizującą działalność określoną daną ustawą” (art. 1 ust. 1)²⁴. Utrzymano dotychczasowe unormowania co do podmiotów mogących być uznanymi za „agentów zagranicznych”, włączając osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa oraz podmiotów wyłączonych spod regulacji (organy władzy publicznej, organizacje założone przez nie, związki wyznaniowe, partie polityczne; art. 1 ust. 2–3). Pojęcie „wpływu zagranicznego” zdefiniowano jako „udzielenie przez źródło zagraniczne danej osobie wsparcia i/lub oddziaływania na nią, w tym przez przymuszenie, przekonywanie i innymi sposobami”. Wsparcie to może mieć charakter finansowy, inny majątkowy, ale także przybierać postać pomocy organizacyjno-metodologicznej, naukowo-technicznej i innej (art. 2 ust. 1–2). Do kategorii „źródeł zagranicznych”, oprócz dotychczasowych, w tym państw trzecich i ich organów, organizacji międzynarodowych i zagranicznych, obcokrajowców i apatrydów, zaliczono osoby będące ich pełnomocnikami, w tym obywatele Federacji Rosyjskiej, oraz będące pod ich wpływami (art. 3 ust. 1). *Novum* stanowi uzupełnienie podmiotów objętych unormowaniami ustawowymi o „osoby fizyczne współpracujące [w tekście autentycznym – afiliowane, R.C.] z agentem zagranicznym”. Pod pojęciem tym rozumie się osoby fizyczne wchodzące obecnie lub w przeszłości w skład organów osoby prawnej uznanej za „agenta zagranicznego”, w skład organów organizacji społecznej nieposiadającej osobowości prawnej,

su wykroczeń Federacji Rosyjskiej”], kremlin.ru/acts/bank/46462 [dostęp: 31.10.2024]; Федеральный закон от 5.04.2021 г. № 75-ФЗ *op. cit.*; Федеральный закон от 20.04.2021 г. № 91-ФЗ, *op. cit.*

²³ R. Czachor, *Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej w 2020 roku*, „Przeгляд Права Конституционного” 2021, nr 3(61), s. 261–276.

²⁴ Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 255-ФЗ, *op. cit.*

prowadzące obecnie lub w przeszłości działalność polityczną ze środków „agentów zagranicznych” lub ich pełnomocników (art. 5 ust. 1). Na osoby te nie rozciągają się ustawowe obowiązki dotyczące „agentów zagranicznych”, aczkolwiek podlegają oni rejestracji przez upoważniony organ w odrębnym rejestrze osób fizycznych współpracujących z agentem zagranicznym (art. 6 ust. 3). Procedura rejestracji takich osób, uprawnienia organu w zakresie postępowania, wykreślenia z rejestru, skargi na rozstrzygnięcie organu są zbieżne z unormowaniami dotyczącymi „agentów zagranicznych” (art. 6 ust. 4–6).

Utrzymano dotychczasowy katalog przesłanek rejestracji „agentów zagranicznych”, obejmujący: działalność polityczną (niezależnie od deklarowanych celów i zadań statutowych), celowe gromadzenie informacji o działalności wojskowej i wojskowo-technicznej Federacji Rosyjskiej, publikowanie wiadomości i materiałów przeznaczonych dla nieograniczonego kręgu odbiorców (w tym w Internecie) oraz finansowanie takich przedsięwzięć (art. 4 ust. 1–6). Utrzymano regulacje dotyczące publicznie dostępnego rejestru „agentów zagranicznych”, zakresu czynności podejmowanych przez upoważniony organ. Wprowadzono obowiązek składania przez tenże organ corocznego sprawozdania obu izbom Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej dotyczącego działalności „agentów zagranicznych”, w tym wysokości otrzymywanych środków i rezultatów podejmowanych kontroli (art. 10 ust. 11).

Rozszerzono katalog ograniczeń nałożonych na „agentów zagranicznych”, który obejmuje: zakaz dostępu do stanowisk publicznych, w tym komisji wyborczych i organów konsultacyjnych tworzonych przy organach władzy publicznej; zakaz dostępu do tajemnicy państwowej; zakaz udziału w czynnościach związanych ze zgłaszaniem kandydatów w wyborach; zakaz organizacji wydarzeń publicznych; zakaz finansowania partii politycznych; zakaz prowadzenia działalności oświatowej wśród osób niepełnoletnich oraz działalności wydawniczej przeznaczonej dla nich; zakaz udziału w zamówieniach publicznych; zakaz otrzymywania od organów władzy publicznej wsparcia finansowego i materialnego przeznaczonego na działalność twórczą; zakaz udziału w wykonywaniu ekspertyz z zakresu ochrony środowiska naturalnego (art. 11).

W przypadku uporczywego odmawiania przez osoby prawne spełnienia żądań upoważnionego organu w zakresie realizacji ustawy może on wnieść do właściwego sądu o likwidację danej osoby prawnej (art. 12 ust. 2). W odniesieniu do osób fizycznych naruszenie przepisów ustawy skutkować może karami grzywny, ograniczenia lub pozbawienia wolności zgodnie z wzmiankowanymi wyżej przepisami ustawy karnej.

Stanowisko Komisji Weneckiej w kwestii ustawodawstwa Gruzji i Federacji Rosyjskiej w przedmiocie „transparentności wpływów zagranicznych” i „zagranicznych agentów”

W kwestii funkcjonowania organizacji społecznych Komisja Wenecka wypowiedziała się niejednokrotnie, odnotowując ich znaczenie dla demokratycznego państwa prawa²⁵. Zgadzając się co do wrażliwości kwestii zagranicznego finansowania działalności tychże, wskazała ona, że działania legislacyjne mające na celu zapewnienie transparentności *per se* nie stanowią wystarczającego uzasadnienia. Prowadzenie rejestru takich „agentów zagranicznych” w warunkach nie rzeczywistego, lecz tylko potencjalnego zagrożenia dla interesów państwa stanowi dyskryminację²⁶.

Jak nadmieniono wyżej, Komisja Wenecka w kwestii ustawy gruzińskiej wypowiedziała się w pilnej opinii z dnia 21 maja 2024 roku, wydanej na wniosek Przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy²⁷. W stosunkowo obszernym dokumencie przedstawiono tło przyjęcia aktu, scharakteryzowano proces legislacyjny oraz treść ustawy, odnosząc się do czterech kwestii: legalności, legitymacji, konieczności i proporcjonalności oraz zakazu dyskryminacji. Interpretacja treści ustawy została zogniskowana wokół kwestii jej zgodności z prawami człowieka ustanowionymi aktami

²⁵ Np.: Report on funding of associations, adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15–16 March 2019), CDL-AD(2019)002, [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)002-e) [dostęp: 31.10.2024].

²⁶ *Ibidem*, par. 63, 80.

²⁷ Urgent Opinion on the Law of Georgia, *op. cit.*

prawa międzynarodowego, Europejską konwencją praw człowieka (dalej: EKPCz)²⁸ oraz Międzynarodowym paktem praw politycznych i obywatelskich (dalej MPPPiO)²⁹, których stroną jest Gruzja. Podkreślono, że wolność stowarzyszania się jest kamieniem węgielnym pluralistycznej, partycypacyjnej demokracji oraz podstawą szerokiego spektrum praw politycznych i obywatelskich. Ograniczenie członków organizacji pozarządowych w ich prawie do stowarzyszania się (gwarantowanego w art. 11 EKPCz i art. 22 MPPPiO) powiązane zostało z prawem do wyrażania opinii (art. 10 EKPCz i art. 19 MPPPiO), poszanowania życia prywatnego (art. 9 EKPCz i art. 17 MPPPiO) oraz do niedyskryminacji (art. 14 EKPCz oraz Protokół nr 12 do EKPCz i art. 26 MPPPiO)³⁰. Prawa te nie mają charakteru absolutnie wiążącego, mogą być ograniczone, co wynika zarówno z postanowień tychże traktatów (art. 4 i 22 ust. 2 MPPPiO oraz art. 11 ust. 2 EKPCz), jak i konstytucji Gruzji, aczkolwiek w uzasadnionych okolicznościach i w sposób proporcjonalny do przyczyny warunkującej ograniczenie ich obowiązywania.

W kwestii okoliczności procedowania gruzińskiej ustawy Komisja Wenecka stwierdziła, że szybki, toczący się w warunkach napięcia społecznego proces legislacyjny nie był zgodny z europejskimi standardami³¹. Odnośnie do waloru legalności aktu prawnego wskazała ona, że na ocenę składa się nie tylko samo dopełnienie procedury legislacyjnej, lecz także jakość aktu prawnego – jasność, precyzja, pewność jego treści i obowiązywania³². Krytyce poddano pojęcie „obcej siły”, której desygnatem może być osoba prawna, organ władzy państwa trzeciego lub osoba fizyczna niebędąca obywatelem Gruzji. Kryteria uznania za podmiot realizujący interes sił zagranicznych są, w przekonaniu Komisji Weneckiej, na tyle szerokie, że mogą być wykorzystywane w sposób arbitralny

²⁸ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG [dostęp: 31.10.2024].

²⁹ International Covenant on Civil and Political Rights, treaties.un.org/doc/treaties/1976/03/19760323%2006-17%20am/ch_iv_04.pdf [dostęp: 31.10.2024].

³⁰ Urgent Opinion on the Law of Georgia, *op. cit.*, par. 28, 50.

³¹ *Ibidem*, par. 45.

³² *Ibidem*, par. 52.

i prowadzić do sytuacji, w której niewielka wysokość wsparcia finansowego z zagranicy dla organizacji pozarządowej spowoduje uznanie jej za spełniającą ustawowe przesłanki kwalifikacji jako realizującej interes sił zagranicznych. Tymczasem środki mogą pochodzić od kilku zagranicznych źródeł i nie muszą być wydatkowane w określonym celu, który wiązałby się z realizacją interesów podmiotów obcych. Komisja Wenecka podniosła, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości Gruzji w przedmiocie identyfikacji, zbierania i przetwarzania danych w związku z działalnością podmiotów prowadzoną w interesie sił zagranicznych grozi nie tylko naruszeniem przepisów w zakresie ochrony danych osobowych, lecz także prawa do prywatności³³.

Komisja Wenecka nie podzieliła przekonania władz Gruzji, że przyjęcie ustawy służyć ma ochronie społeczeństwa przed dezinformacją propagowaną przez podmioty służące obcym interesom. Podkreślono, że pluralizm i wolność słowa są gwarantami demokracji, zaś opinie, nawet gdy są krytyczne wobec władz lub pod wpływem międzynarodowego dyskursu, podlegają ochronie³⁴. Zgadając się z wyrażonym wcześniej stanowiskiem, iż zagraniczne finansowanie podmiotów społecznych może budzić pewne obawy, podkreśliła, że ewentualne wprowadzenie ograniczeń musi być niezbędne i proporcjonalne do skali ewentualnych zagrożeń, nie może też tworzyć uprawnień blankietowych³⁵. W świetle powyższego Komisja Wenecka uznała ustanowione przez gruzińskiego prawodawcę kryterium 20-procentowego przychodu ze źródeł zagranicznych jako przesłanki uznania danego podmiotu za reprezentującego interesy obce za zbyt niskie, arbitralne, a nawet nieuzasadnione, bowiem nie ma bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy otrzymaniem wsparcia finansowego i reprezentowaniem interesów³⁶. Przywołano także inne zaletenie Komisji Weneckiej, zgodnie z którym odrębnie winno być traktowane finansowanie podmiotów ze środków państw trzecich

³³ *Ibidem*, par. 55.

³⁴ *Ibidem*, par. 65.

³⁵ Urgent Opinion on the Law of Georgia, *op. cit.*, par. 66.

³⁶ *Ibidem*, par. 71–73.

oraz organizacji międzynarodowych. W przypadku tych drugich, o ile dane państwo jest członkiem tejże organizacji międzynarodowej, nie powinno być mowy o „interesach obcych”³⁷.

Komisja Wenecka nie podzieliła również przekonania władz Gruzji, iż wprowadzenie ustawy ma cele wyłącznie informacyjne. Stwierdzono, że może być przyczyną stygmatyzacji podmiotów uznanych za reprezentujących „wpływy zagraniczne” oraz utrudniania im dostępu do krajowych środków finansowania działalności statutowej³⁸. Sformułowano także przypuszczenie, że rejestracja danego podmiotu jako reprezentującego wpływy zagraniczne może, przy rozszerzającej wykładni przepisu art. 8 gruzińskiej ustawy, służyć jako narzędzie paraliżowania ich działalności przez dokonywanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości kontroli dwukrotnie w ciągu roku³⁹. System sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązków wynikających z ustawy został uznany za zbyt rygorystyczny, niedopuszczający tzw. luzu administracyjnego i nakładający obowiązek na organ nadzoru jednakowego nakładania kar, niezależnie od indywidualnych okoliczności każdego z ewentualnych przypadków⁴⁰.

Krytycznie do rosyjskiego ustawodawstwa o „agentach zagranicznych” odnosiła się zarówno Rada Europy w osobie Komisarza do spraw Praw Człowieka, jak i Komisja Wenecka⁴¹. W opinii z 2014 roku Komisja Wenecka uznała, że używanie pojęcia „agent zagraniczny” ma walor stygmatyzujący, rodzi społeczne podejrzenia oraz nieufność względem podmiotów tak określanych⁴². Podniesiono, że

³⁷ Report on funding of associations, adopted by the Venice Commission, *op. cit.*; Urgent Opinion on the Law of Georgia, *op. cit.*, par. 74.

³⁸ Urgent Opinion on the Law of Georgia, *op. cit.*, par. 76.

³⁹ *Ibidem*, par. 86.

⁴⁰ *Ibidem*, par. 88–89.

⁴¹ On the legislation of the Russian Federation on non-commercial organisations in light of Council of Europe standards, CommDH(2013)15, rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-human-rights-on-the-legislation-of-the/16806da5b2 [dostęp: 31.10.2024]; Opinion on Federal Law n. 121-fz on non-commercial organisations ('law on foreign agents'), on Federal Laws n. 18-fz and n. 147-fz and on Federal Law n. 190-fz on making amendments to the criminal code ('law on treason') of the Russian Federation, venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-e [dostęp: 31.10.2024].

⁴² Opinion on Federal Law n. 121-fz, *op. cit.*, par. 61.

ustawa nie określa minimalnej wysokości środków, których otrzymanie przez daną organizację skutkowałoby spełnieniem jednej z przesłanek rejestracji jako „agenta zagranicznego”⁴³. Ponadto za zbyt ogólne, a co za tym idzie – podważające zasadę pewności prawa, postrzeganą jako element legalności, uznano pojęcie „działalności politycznej”⁴⁴. Ogółem uznano, że wprowadzona regulacja nie jest niezbędna dla społeczeństwa demokratycznego i nie służy wyłącznie deklarowanym celom transparentności działalności podmiotów niekomercyjnych, naruszając szereg praw człowieka⁴⁵. W odniesieniu do pakietu nowelizacji ustaw rosyjskich z lat 2020–2021 Komisja Wenecka kolejny raz podkreśliła bezcelowość instytucji „agenta zagranicznego” w pluralistycznym, demokratycznym państwie prawnym, a także kolizję dotyczących jej unormowań z prawami człowieka gwarantowanymi przez MPPPiO oraz EKPCz: prawo do stowarzyszania się, wypowiedzi, prywatności, udziału w sprawach publicznych oraz zakaz dyskryminacji⁴⁶.

Podsumowanie

Jak wynika z powyższego, ustawodawstwo dotyczące „agentów zagranicznych” we współczesnej Gruzji i Rosji ma określone cechy wspólne, ale także istotne różnice. Współczesne unormowania gruzińskie dotyczą wyłącznie osób prawnych, podczas gdy we współczesnej Federacji Rosyjskiej za „agenta zagranicznego” mogą zostać uznane również osoby fizyczne, także niebędące jej obywatelami. Ustawodawca gruziński nie używa terminu „agenta zagranicznego”, wprowadzając mniej stygmatyzującą kategorię „podmiotu realizującego interesy sił zagranicznych”. W obu przypadkach rejestracji dokonuje uprawniony organ, rejestr jest publicznie dostępny.

⁴³ *Ibidem*, par. 70.

⁴⁴ *Ibidem*, par. 82.

⁴⁵ *Ibidem*, par. 87.

⁴⁶ Russian Federation: opinion on the compatibility with international human rights standards a series of bills introduced by the Russian State Duma between 10 and 23 November 2020 to amend laws affecting ‘foreign agents’; CDL-AD(2021)027, [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)027-e) [dostęp: 31.10.2024].

Podmioty uznane za „agentów zagranicznych” nie są pozbawione możliwości prowadzenia działalności, aczkolwiek wiąże się ona z obowiązkiem sprawozdawczości (w przypadku Federacji Rosyjskiej również z obowiązkiem wnoszenia o zatwierdzenie planu działalności merytorycznej, a także ograniczeniem w dostępie do urzędów publicznych, tajemnicy państwowej, działalności edukacyjnej wśród osób niepełnoletnich, organizacji imprez masowych oraz brakiem wsparcia finansowego i innego ze strony państwa) oraz poddawaniem ich nadzorowi ze strony uprawnionego organu.

W świetle powyższych ustaleń ustawa gruzińska z 2024 roku przypomina rozwiązania rosyjskie wprowadzone w 2012 roku, gdy do rosyjskiego systemu prawnego dopiero wprowadzono kategorię „agenta zagranicznego”. Fakt, iż ustawodawstwo rosyjskie od 2012 roku znacznie ewoluowało w kierunku rozszerzenia kręgu podmiotów uznawanych za „agentów zagranicznych” oznacza, że dalsza aktywność ustawodawcy gruzińskiego w tym obszarze winna być przedmiotem wzmożonej uwagi. Stosowanie omówionego ustawodawstwa rodzi również istotne wątpliwości co do stanu ochrony praw człowieka, w tym praw gwarantowanych przez EKPCz (której Gruzja pozostaje stroną, zaś Rosja była nią do 2022 roku).

Bibliografia

Akty prawa krajowego

Gruzja

Georgia: Law on Transparency of Foreign Influence, provided by the Georgian Authorities on 18 May 2024, with the latest amendments in track changes, CDL-REF(2024)026, [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2024\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2024)026-e) [dostęp: 31.10.2024].

Federacja Rosyjska

Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ „О некоммерческих организациях” [ustawa federalna z dnia 12 stycznia 1996 r. nr 7-FZ „O organizacjach niekomercyjnych”], [kremlin.ru/acts/bank/8742](https://www.kremlin.ru/acts/bank/8742) [dostęp: 31.10.2024].

Федеральный закон от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, вы-

- полняющих функции иностранного агента” [ustawa federalna z dnia 20 lipca 2012 r. nr 121-FZ „O wniesieniu zmian do treści niektórych ustaw Federacji Rosyjskiej w zakresie uregulowania działalności organizacji niekomercyjnych realizujących funkcje agenta zagranicznego”], kremlin.ru/acts/bank/35748 [dostęp: 31.10.2024].
- Федеральный закон от 12.11.2012 г. № 190-ФЗ „О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации” [ustawa federalna z dnia 12 listopada 2012 r. nr 190-FZ „O wniesieniu zmian do treści Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej i do art. 151 Kodeksu postępowania karnego Federacji Rosyjskiej”], www.kremlin.ru/acts/bank/36293 [dostęp: 31.10.2024].
- Федеральный закон от 28.12.2012 г. № 272-ФЗ „О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации” [ustawa federalna z dnia 28 grudnia 2012 r. nr 272-FZ „O środkach oddziaływania na osoby uczestniczących w naruszeniach podstawowych praw i wolności człowieka, praw i wolności obywateli Federacji Rosyjskiej”], kremlin.ru/acts/bank/36642 [dostęp: 31.10.2024].
- Федеральный закон от 4.06.2014 г. № 147-ФЗ „О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»” [ustawa federalna z dnia 4 czerwca 2014 r. nr 147-FZ „O organizacjach niekomercyjnych”], kremlin.ru/acts/bank/38534 [dostęp: 31.10.2024].
- Федеральный закон от 23.05.2015 г. № 129-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” [ustawa federalna z dnia 23 maja 2015 r. nr 129-FZ „O wniesieniu zmian do niektórych aktów prawnych Federacji Rosyjskiej”], kremlin.ru/acts/bank/39720 [dostęp: 31.10.2024].
- Федеральный закон от 25.11.2017 г. № 327-ФЗ „О внесении изменений в статьи 10–4 и 15–3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»” [ustawa federalna z dnia 51 listopada 2017 r. nr 327-FZ „O wniesieniu zmian do art. 10–4 i 15–3 ustawy federalnej »O informacji, technologiach informacyjnych i o ochronie informacji« i art. 6 ustawy Federacji Rosyjskiej »O środkach masowej informacji«”], kremlin.ru/acts/bank/42487 [dostęp: 31.10.2024].
- Федеральный закон от 2.12.2019 г. № 426-ФЗ „О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных

- технологиях и о защите информации»” [ustawa federalna z dnia 2 grudnia 2019 r. nr 426-FZ „O wniesieniu zmian do ustawy Federacji Rosyjskiej »O środkach masowej informacji« i ustawy federalnej »O informacji, technologiach informacyjnych i o ochronie informacji«”], kremlin.ru/acts/bank/44875 [dostęp: 31.10.2024].
- Федеральный закон от 30.12.2020 г. № 481-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности” [ustawa federalna z dnia 30 grudnia 2020 r. nr 481-FZ „O wniesieniu zmian do niektórych aktów prawnych Federacji Rosyjskiej w zakresie ustanowienia dodatkowych środków przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego”], kremlin.ru/acts/bank/46350 [dostęp: 31.10.2024].
- Федеральный закон от 24.02.2021 г. № 14-ФЗ „О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях” [ustawa federalna z dnia 24 lutego 2021 r. nr 14-FZ „O wniesieniu zmian do Kodeksu wykroczeń Federacji Rosyjskiej”], kremlin.ru/acts/bank/46462 [dostęp: 31.10.2024].
- Федеральный закон от 5.04.2021 г. № 75-ФЗ „О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»” [ustawa federalna z dnia 5 kwietnia 2021 r. nr 75-FZ „O wniesieniu zmian do ustawy federalnej »O organizacjach niekomercyjnych«”], kremlin.ru/acts/bank/46564 [dostęp: 31.10.2024].
- Федеральный закон от 20.04.2021 г. № 91-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” [ustawa federalna z dnia 20 kwietnia 2021 r. nr 91-FZ „O wniesieniu zmian do niektórych aktów prawnych Federacji Rosyjskiej”], kremlin.ru/acts/bank/46625 [dostęp: 31.10.2024].
- Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 255-ФЗ „О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием” [ustawa federalna z dnia 14 lipca 2022 r. nr 255-FZ „O kontroli działalności osób znajdujących się pod wpływem zagranicznym”], kremlin.ru/acts/bank/48170 [dostęp: 31.10.2024].

Akty prawa międzynarodowego

- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG [dostęp: 31.10.2024].
- International Covenant on Civil and Political Rights, treaties.un.org/doc/treaties/1976/03/19760323%2006-17%20am/ch_iv_04.pdf [dostęp: 31.10.2024].

Dokumenty międzynarodowe o charakterze nienormatywnym

Commissioner for Human Rights' letter addressed to the Chairman of the Parliament of Georgia, CommHR/DM/sf 016-2024, rm.coe.int/letter-to-chairman-of-parliament-of-georgia-by-michael-o-flaherty-comm/1680af5350 [dostęp: 31.10.2024].

Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on Non-commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic adopted by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013), CDL-AD(2013)030, [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)030-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)030-e) [dostęp: 31.10.2024].

On the legislation of the Russian Federation on non-commercial organisations in light of Council of Europe standards, CommDH(2013)15, rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-human-rights-on-the-legislation-of-the/16806da5b2 [dostęp: 31.10.2024].

Opinion on the compatibility with international human rights standards a series of bills introduced by the Russian State Duma between 10 and 23 November 2020 to amend laws affecting 'foreign agents', CDL-AD(2021)027, [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)027-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)027-e) [dostęp: 31.10.2024].

Opinion on Federal Law n. 121-fz on non-commercial organisations ('law on foreign agents'), on Federal Laws n. 18-fz and n. 147-fz and on Federal Law n. 190-fz on making amendments to the criminal code ('law on treason') of the Russian Federation, CDL-AD(2014)025, [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)025-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-e) [dostęp: 31.10.2024].

Report on funding of associations, adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019), CDL-AD(2019)002, [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)002-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)002-e) [dostęp: 31.10.2024].

Urgent Opinion on the Law of Georgia on Transparency of Foreign Influence, issued on 21 May 2024, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Revised Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024), CDL-AD(2024)020, [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)020-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)020-e) [dostęp: 31.10.2024].

Literatura

Czachor R., *Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej w 2020 roku*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3(61), s. 261-276.

Czachor R., „Suwerenna demokracja”: geneza, treść, krytyka współczesnej rosyjskiej myśli polityczno-prawnej, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, t. 42, nr 3, s. 47-69.

- Górecki W., *Gruzja: odrzucenie weta wobec „ustawy o agentach”*, 29.05.2024, osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-05-29/gruzja-odrzucenie-weta-wobec-ustawy-o-agentach [dostęp: 31.10.2024].
- Górecki W., *Gruzja: ostry kryzys polityczny wokół zmian w ustawodawstwie*, 3.08.2023, osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-03-08/gruzja-ostry-kryzys-polityczny-wokol-zmian-w-ustawodawstwie [dostęp: 31.10.2024].
- Górecki W., *Między Brukselą a Moskwą. Gruzja zbliża się do Rosji*, 25.05.2023, osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-05-25/miedzy-bruksela-a-moskwa-gruzja-zbliza-sie-do-rosji [dostęp: 31.10.2024].

Streszczenie

Ustawa Gruzji „Transparentność wpływów zagranicznych” z 2024 roku na tle rosyjskich rozwiązań prawnych dotyczących „agentów zagranicznych”

Poniższy artykuł poświęcony został niedawno przyjętym rozwiązaniom prawnym mającym na celu kontrolę wpływów zagranicznych na organizacje pozarządowe i podmioty medialne w Gruzji. Ich uchwalenie spowodowało masowe protesty oraz stało się podstawą twierdzeń, że Gruzja obrała kurs na kontrolę środków masowego przekazu i sektor pozarządowy wzorem autorytarnej Rosji. W związku z powyższym celem artykułu jest analiza porównawcza ustawodawstwa dotyczącego „agentów zagranicznych” w Gruzji oraz Rosji, gdzie odpowiednie akty prawne przyjmowane są od 2012 roku, stopniowo rozszerzając krąg podmiotów kwalifikowanych jako „agenci zagraniczni”. Jak wskazano, rozwiązania przyjęte w 2024 roku w Gruzji są dużo mniej rozbudowane i restrykcyjne niż obowiązujące w Rosji. Niezależnie od powyższego, podkreślić należy, iż ich stosowanie grozi naruszeniem praw człowieka, w szczególności prawa do zrzeczania się i prawa do prywatności, oraz praktykami dyskryminacyjnymi, motywowanymi politycznie.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne Gruzji i Rosji, europeizacja prawa państw postradzieckich, ustawodawstwo dotyczące „agentów zagranicznych” w Gruzji i Rosji, wpływ Komisji Europejskiej na reformy prawa państw Europy Wschodniej

Abstract

The Georgian law ‘On transparency of the foreign influence’ of 2024 in the context of the Russian ‘foreign agents’ legal acts

The following paper zooms in on the recently adopted legal acts aiming to tighten control over foreign influences on Georgia’s NGOs’ and media companies. Adopting a relevant bill caused mass protests and riots and gave arguments in favour of the thesis that Georgia follows the Russian course towards authoritarian control over pluralistic society. Thus, the paper aims to compare the legal basis related to ‘foreign agents’ in both states. In Russia, this issue has been regulated since 2012 and consecutive reforms have broadened the number of subjects affected by the ‘foreign agents’ laws and restrictions. The paper argues that the Georgian bill is less extensive and less repressive than its Russian counterparts. Nevertheless, it should be noted that application of this law may result in human rights violations, i.e. the right to association, the right to privacy and in politically motivated discriminatory practices.

Key words: administrative law of Georgia and Russia, Europeanisation of post-Soviet states’ law, legal acts related to the ‘foreign agents’ in Georgia and Russia, the impact of the Venice Commission in the law reforms in Eastern European countries