



Redakcja: Sławomir Poleszak (zastępca dyrektora IEŚ), Agnieszka Zajdel
(sekretarz redakcji), Szczepan Czarnecki, Spasimir Domaradzki, Łukasz
Krzyżanowski, Sławomir Łukasiewicz, Damian Szacawa, Agata Tatarenko

Nr 1490 (230/2025) | 22.12.2025

ISSN 2657-6996

© IEŚ

Krzysztof Fedorowicz

Prawo w służbie autorytaryzmu. Legislacyjne zmiany, które prowadzą do eliminacji społeczeństwa obywatelskiego i upadku demokracji w Gruzji

W wyniku zmian prawnych przeprowadzonych w Gruzji w latach 2024-2025, doszło do znacznego ograniczenia swobód obywatelskich oraz możliwości funkcjonowania organizacji pozarządowych. Rządzące w Gruzji od 2012 r. Gruzińskie Marzenie wykorzystuje prawo do eliminacji ostatnich przejawów niesubordynacji ze strony obywateli, niezadowolonych z porzucenia europejskich aspiracji i stopniowego przekształcania się Gruzji w państwo autorytarne.

Pragmatyzm Gruzińskiego Marzenia. Rosyjski atak na Ukrainę w 2022 r. stał się punktem zwrotnym dla gruzińskich elit i przyczynił się do porzucenia proeuropejskich ambicji na rzecz politycznego pragmatyzmu. W polityce wewnętrznej dał się zauważyć stopniowy demontaż demokratycznych instytucji i osiągnięć, a w polityce zagranicznej – rekonfiguracja stosunków zewnętrznych. Dzień po rosyjskiej inwazji na Ukrainę premier Gruzji ogłosił, że jego kraj nie przyłączy się do zachodnich sankcji wobec Rosji, aby nie „wyrządzić szkody” swojemu państwu. Zapowiedział realizację wobec Rosji polityki „strategicznej cierpliwości”, co ma zagwarantować Gruzji pokój i stabilność. W tym samym czasie Gruzińskie Marzenie rozpowszechniło narrację o istnieniu „globalnej partii wojny”, która we współpracy z gruzińską opozycją polityczną dąży do przewrotu politycznego i wciągnięcia kraju w wojnę poprzez otwarcie „drugiego frontu”. W kwestii wojny na Ukrainie społeczeństwo otrzymało jasny przekaz: albo stabilność i bezpieczeństwo pod przywództwem obecnego rządu, albo chaos i wojna pod rządami opozycji, przedstawianej jako wewnętrzny wróg kraju. Pod pozorem ochrony społeczeństwa przed rzekomym ryzykiem otwarcia „drugiego frontu” władze zaczęły systematycznie demontować mechanizmy kontroli obywatelskiej i niezależności instytucji.

Przez pierwszy rok zmiana ta przejawiała się głównie w retoryce, ponieważ rząd gruziński przyjmował coraz bardziej krytyczny ton wobec Zachodu. Następnie, począwszy od 2024 r., zainicjowano proces wdrażania kontrowersyjnych zmian prawnych, które znacząco wpłynęły na relacje państwo – społeczeństwo. Nowe przepisy, wprowadzane pod pretekstem ochrony suwerenności i bezpieczeństwa narodowego, w praktyce doprowadziły do zdecydowanego wzmocnienia kontroli państwa nad społeczeństwem i ograniczenia podstawowych praw obywatelskich. Zamiast służyć bezpieczeństwu, prawo zostało wykorzystane jako instrument do walki z własnym społeczeństwem i jako narzędzie politycznej ochrony interesów Gruzińskiego Marzenia. Od 2024 r. w Gruzji aktywnie prowadzone są działania legislacyjne, które mają na celu karanie organizacji i mediów za wyrażanie opinii krytycznych wobec władzy. Wprowadzane są różnorodne mechanizmy umożliwiające zwiększenie kontroli nad finansowaniem z zagranicy organizacji pozarządowych, co skutkuje ograniczeniem ich działalności.

„Ustawa o przejrzystości wpływów zagranicznych” (tzw. ustawa rosyjska). Uchwalona w maju 2024 r. ustawa zawiera definicję organizacji realizującej interesy obcego państwa. Ma ona zastosowanie tylko do tych podmiotów prawnych (organizacje pozarządowe, media), które ponad 20% swoich całkowitych dochodów z działalności niekomercyjnej uzyskują w ciągu roku kalendarzowego od obcego państwa. Do kategorii „obcego państwa” zaliczono podmiot funkcjonujący w ramach systemu władz obcego państwa: osobę fizyczną, która nie jest obywatelem Gruzji; osobę prawną, która nie została utworzona na mocy gruzińskiego ustawodawstwa, oraz fundację, stowarzyszenie, korporację, związek lub organizację innego typu, która została utworzona na mocy prawa obcego państwa lub prawa międzynarodowego. Każdy podmiot, który spełnia kryteria kwalifikujące go jako „organizację realizującą interesy zagraniczne”, jest zobowiązany do złożenia pisemnego wniosku o rejestrację każdego roku do Krajowej Agencji Rejestru Publicznego działającej przy Ministerstwie Sprawiedliwości Gruzji. Oprócz danych identyfikacyjnych organizacji należy podać informacje o źródle, kwocie i celu wszelkich środków



pieniężnych, wartości majątkowej lub o innych uzyskanych korzyściach materialnych. Jedyne kryterium stanowi w tym przypadku kwestia finansowania ze źródeł zagranicznych (min. 20%). Za nieprzestrzeganie tego prawa grożą sankcje administracyjne w postaci kary pieniężnej.

„Ustawa o rejestracji agentów zagranicznych” (tzw. FARA). W lutym 2025 r. Gruzjińskie Marzenie zgłosiło projekt ustawy „O rejestracji agentów zagranicznych”. Jest on wierną kopią i tłumaczeniem amerykańskiej ustawy „Foreign Agents Registration Act, FARA”. W 2025 r. parlament Gruzji przyjął tę ustawę, która stanowi mechanizm realizacji celów ustawy z 2024 r. „O przejrzystości wpływów zagranicznych”. Ustawa reguluje działania określonych osób i organizacji, nakładając obowiązek rejestracji przed rozpoczęciem takich działań. Wprowadza też sankcje w postaci odpowiedzialności karnej (pozbawienie wolności). Tym samym zasadniczo różni się od wciąż obowiązującej „ustawy rosyjskiej”, która przewiduje obowiązek sprawozdawczy *ex post* i wiąże nadanie podmiotowi określonego statusu ze źródłem otrzymywanego finansowania. W przypadku ustawy „O rejestracji agentów zagranicznych” decydujące znaczenie dla nadania określonego w niej statusu ma charakter prowadzonej działalności.

Zgodnie z tą ustawą żadna osoba nie może działać w charakterze agenta zagranicznego zleceniodawcy, jeżeli nie złoży w Biurze Antykorupcyjnym oświadczenia rejestracyjnego. Ustawa definiuje trzy kategorie zagranicznych mocodawców, do których należą: rząd obcego państwa lub zagraniczna partia polityczna; osoba spoza Gruzji; grupa wspólników, stowarzyszenie, korporacja, organizacja lub inne połączenie osób fizycznych, których działalność jest regulowana przez prawo obcego państwa lub których główne miejsce prowadzenia działalności znajduje się na terytorium obcego państwa.

Kryteria podmiotów objętych ustawą w tym wypadku dotyczą szerszej kategorii i obejmują organizacje, spółki, przedsiębiorców, stowarzyszenia oraz osoby fizyczne. Z kolei kryterium uznania za „agenta” obejmuje charakter i cel działalności (działania mające na celu wywieranie wpływu na władze, instytucje publiczne, społeczeństwo realizowane pod kontrolą lub na zlecenie zagranicznego podmiotu). Za „agenta” uważa się także każdą inną osobę działającą pod kierownictwem, na wniosek, zgodnie z instrukcjami lub pod kontrolą zagranicznego mocodawcy. Ustawa skierowana jest głównie przeciwko osobom prowadzącym szeroko pojętą „działalność polityczną”, która definiowana jest jako wszelka działalność prowadzona lub planowana przez daną osobę z przekonaniem lub zamiarem wywarcia wpływu, w dowolny sposób, na rząd Gruzji, dowolną agencję państwową lub dowolną część społeczeństwa w odniesieniu do formułowania, przyjmowania lub zmiany polityki krajowej lub zagranicznej Gruzji, a także wszelka działalność wynikająca z interesów politycznych lub publicznych, polityki lub relacji władz obcego państwa lub zagranicznej partii politycznej.

W odróżnieniu od tzw. ustawy rosyjskiej, FARA jest bardziej szczegółowa i opiera się na ocenie faktycznej działalności i relacji z zagranicznym zleceniodawcą. Ponadto ustawa zawiera bardzo szeroką definicję „konsultanta politycznego”, obejmującą każdego, kto angażuje się w informowanie lub doradzanie dowolnej osobie w zakresie krajowej lub zagranicznej polityki Gruzji lub politycznych bądź publicznych interesów, polityki lub relacji obcego państwa albo zagranicznej partii politycznej.

„Ustawa o radiofonii i telewizji”. W lutym 2025 r. deputowani Gruzjińskiego Marzenia wprowadzili kilka poprawek do ustawy „O radiofonii i telewizji”, które zdaniem wielu organizacji pozarządowych, są w dużym stopniu sprzeczne z postanowieniami konstytucji. Mają one na celu ograniczenie i uregulowanie nadawanych treści, a także dotyczą ograniczeń w finansowaniu mediów. Nowelizacja polega na planowanym regulowaniu nadawanych treści poprzez szczegółowe przepisy dotyczące wymogów, jakie nadawca musi spełnić, aby zapewnić wymaganą poprawność przekazu (np. podjąć działania, aby zapobiec rozpowszechnianiu informacji fałszywych lub wprowadzających w błąd; prezentując informacje statystyczne, musi podać ich źródło; musi wyraźnie odróżniać fakty od opinii itp.). Wprowadzono także nowe ograniczenia dotyczące finansowania nadawców. Zgodnie z ustawą nadawcom zabrania się przyjmowania bezpośredniego lub pośredniego finansowania od obcego państwa, w tym pieniędzy lub innych korzyści materialnych o wartości majątkowej (zakaz ten nie dotyczy reklam komercyjnych). Ponadto zabronione jest nabywanie usług nadawczych przez obce państwo oraz bezpośrednie lub pośrednie finansowanie lub współfinansowanie przygotowania lub emisji programu. Nowelizacja ta jest postrzegana jako celowa próba



kontrolowania i osłabienia przez władze krytycznie nastawionych mediów, których działalność rzuca światło na trudną sytuację w kraju i masowe naruszenia praw człowieka.

„Ustawa o grantach”. 16 kwietnia 2025 r. weszła w życie nowelizacja „Ustawy o grantach” jako bezpośrednia odpowiedź władz na bieżące wydarzenia polityczne. W uzasadnieniu zaznaczono, że w ramach wzmacniania i umacniania suwerenności państwa obowiązkowe będzie uzyskiwanie zgody gruzińskich władz lub upoważnionego organu w przypadku zamiaru uzyskania grantu ze źródeł zagranicznych. Nowelizacja wprowadza mechanizm uzyskiwania zgody na wypłatę grantu oraz ustanawia zakaz otrzymywania grantu bez uzyskania takiej zgody. Tym samym darczyńca zamierzający przyznać grant musi uzyskać uprzednią pisemną zgodę władz Gruzji lub upoważnionego organu. W tym celu musi przedłożyć projekt umowy o udzielenie grantu na piśmie. Nowelizacja wprowadza również odpowiedzialność dla grantobiorców. Zabrania się im przyjmowania grantów, które nie zostały zatwierdzone przez władze Gruzji. Niewłaściwe wykorzystanie grantu lub zmiana jego przeznaczenia bez zgody władz są uznawane za naruszenie ustawy.

Warto zauważyć, iż wymóg uzyskania zgody nie ma zastosowania do grantów przyznawanych przez międzynarodowe związki, federacje lub komitety sportowe ani do indywidualnej pomocy finansowej udzielanej poza terytorium Gruzji na cele związane ze szkolnictwem ogólnym lub wyższym oraz badaniami naukowymi.

Wnioski. Zmiany legislacyjne, jakie dokonały się w ostatnich latach w Gruzji, zdecydowanie wymierzone są w sektor organizacji pozarządowych, który stał się filarem obywatelskiego nieposłuszeństwa i symbolem walki z postępującym autorytaryzmem w gruzińskim systemie politycznym. Wciąż istnieje liczna grupa obywateli, którzy aktywnie sprzeciwiają się odejściu od kursu prozachodniego. Jedni codziennie wychodzą na ulice miast, domagając się poszanowania praw obywatelskich i zachowania europejskiej orientacji kraju. Inni, jak niezależni dziennikarze, aktywiści obywatelscy, liderzy organizacji pozarządowych – ujawniają nadużycia władzy i piętnują pojawiające się oznaki autorytaryzmu.

Gruzińskie organizacje pozarządowe i media stoją dziś przed czterema głównymi wyzwaniami. Pierwsze to wyzwania finansowe. Nowelizacje praktycznie pozbawiły je legalnych grantów zagranicznych. Najwięksi donorki wstrzymali finansowanie, a organizacje muszą wybierać między rejestracją na liście „agentów” a utratą środków. Wielu zawiesza działalność, przenosi ją za granicę lub działa w szarej strefie, narażając się na kary. Drugie to wyzwania organizacyjne. Ich działalność coraz bardziej opiera się na wolontariacie, bez stabilnych struktur i możliwości profesjonalizacji. Obawy przed represjami powodują odpływ pracowników i wolontariuszy, a planowanie długoterminowe stało się praktycznie niemożliwe. Z kolei wyzwania w kwestii bezpieczeństwa (pobicia, aresztowania, procesy sądowe, cyberataki i blokowanie kont bankowych) powodują, że część działaczy i redakcji decyduje się na emigrację. Dodatkowo władze prowadzą zmasowaną kampanię dezinformacji i nienawiści, przedstawiając organizacje pozarządowe jako „zdrajców” i „agentów Zachodu”, co podważa zaufanie społeczne oraz utrudnia komunikację. Tym samym szeroko pojęty sektor obywatelski w Gruzji jest zmuszony do funkcjonowania w warunkach represji prawnych, finansowych i fizycznych, które wymuszają dezinstytucjonalizację, przenoszenie działalności do UE lub funkcjonowanie w podziemiu. Brakuje im stabilnych źródeł finansowania, bezpieczeństwa i społecznego zaufania, a ich dalsze istnienie w kraju stoi pod znakiem zapytania.