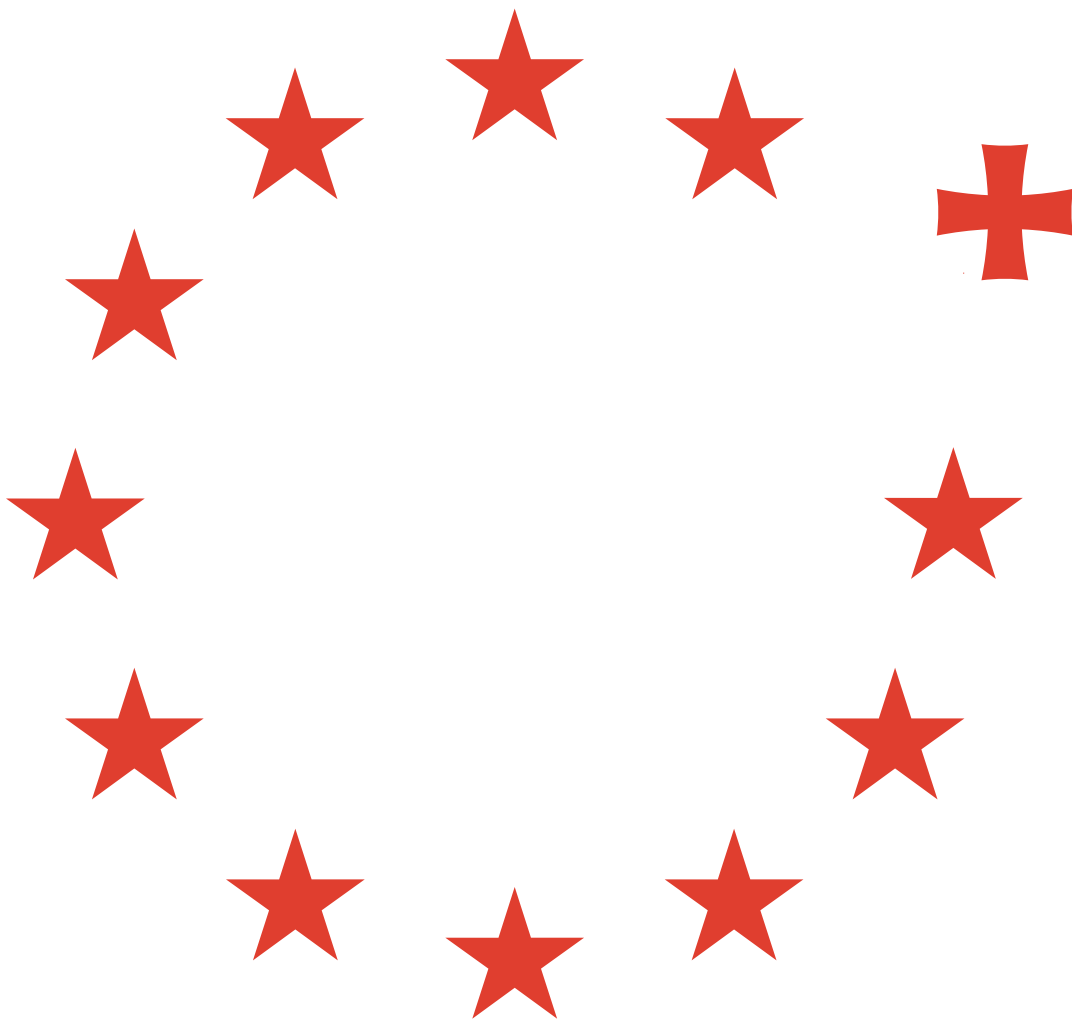


Centrum Mieroszewskiego

# Nie ten sam kraj?

Przegląd zmian legislacyjnych w Gruzji po 2024 roku  
oraz studium przypadków organizacji pozarządowych  
działających w warunkach ograniczonej wolności





**NIE TEN SAM KRAJ?**



# NIE TEN SAM KRAJ?

Przegląd zmian legislacyjnych w Gruzji  
po 2024 roku oraz studium przypadków  
organizacji pozarządowych działających  
w warunkach ograniczonej wolności

**ANALIZY I RAPORT:** autorzy ze względu na własne bezpieczeństwo pozostają anonimowi

**KOORDYNACJA I KONCEPCJA:** Dagmara Kłosińska

**WSPÓŁPRACA:** Paulina Baranowska

**TŁUMACZENIE Z JĘZYKA ANGIELSKIEGO:** Danuta Przepiórkowska

**REDAKCJA:** Hanna Trubicka

**PROJEKT GRAFICZNY I SKŁAD:** dobosz.studio

**ISBN:** 978-83-66883-82-6

© Copyright by

Centrum Dialogu

im. Juliusza Mieroszewskiego 2025

**WYDAWCA**

Centrum Dialogu im. Juliusza Mieroszewskiego

ul. Jasna 14/16a, 00-041 Warszawa

tel. + 48 22 295 00 30

e-mail: kontakt@mieroszewski.pl

www.mieroszewski.pl

# SPIS TREŚCI

Streszczenie	7
Kontekst i zakres	10
<b>I. Analiza sytuacji sektora pozarządowego w Gruzji</b>	<b>12</b>
1. Metodologia	14
2. Wyzwania, z którymi mierzą się organizacje pozarządowe w Gruzji	14
2.1. Wyzwania finansowe	14
2.2. Wyzwania organizacyjne	14
2.3. Wyzwania dotyczące bezpieczeństwa	16
2.4. Wyzwania wizerunkowe i komunikacyjne	18
3. Adaptacja do nowych warunków	19
3.1. Rozwiązania natury finansowej	19
3.2. Rozwiązania natury organizacyjnej	21
4. Współpraca z polskimi organizacjami	21
5. Rekomendacje	23
5.1. Finansowanie i stabilność ekonomiczna	23
5.2. Rozwój organizacyjny i kadrowy	23
5.3. Bezpieczeństwo prawne i cyfrowe	23
5.4. Wizerunek, komunikacja i wsparcie społeczne	23
6. Specyficzne rekomendacje sektorowe	26
6.1. Media i wolność słowa	26
6.2. Edukacja obywatelska	26
6.3. Kultura i sztuka	26
6.4. Społeczeństwo obywatelskie i prawa człowieka	26

<b>II. Zmiany środowiska prawnego w Gruzji</b>	<b>27</b>
1. Streszczenie	28
2. Aktualny kontekst legislacyjny	29
3. Opis zmian prawnych	30
3.1. Porównanie ustawy „O przejrzystości wpływów zagranicznych” (tzw. ustawy rosyjskiej) i ustawy „O rejestracji agentów zagranicznych” (tzw. FARA)	30
3.2. Zmiany w ustawodawstwie dotyczącym mediów	40
3.3. Zmiany negatywnie wpływające na równość płci	45
3.4. Przepisy dotyczące znieśławienia i pojęcia zdrady stanu	47
3.5. Przepisy wymagające zgody państwa na otrzymanie grantów	48
4. Zmiany legislacyjne w praktyce	51
4.1. Wdrożenie ustawy o przejrzystości	51
4.2. Wyjątki w FARA i ich interpretacja	52
4.3. Praktyka funkcjonowania mechanizmu zatwierdzania grantów	53
5. Ryzyko prawne dla grantobiorców i osób fizycznych (aktywistów, beneficjentów)	56
5.1. Sankcje administracyjne i karne dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i mediów	56
5.2. Negatywne skutki dla osób fizycznych (aktywistów, beneficjentów)	59

# STRESZCZENIE

## Cel i zakres raportu

Niniejszy raport analizuje przemiany polityczno-prawne w Gruzji po wyborach parlamentarnych 2024 r. i ich wpływ na funkcjonowanie organizacji pozarządowych. Dokument obejmuje zarówno szczegółowy przegląd zmian prawnych, jak i ich praktyczne zastosowanie, pokazując warunki, w jakich funkcjonują obecnie gruzińskie media i organizacje pozarządowe. Jego celem jest przedstawienie konsekwencji politycznych i społecznych tych przemian oraz sformułowanie rekomendacji dla polskich instytucji w zakresie możliwego wsparcia dla gruzińskiego społeczeństwa obywatelskiego.

## Kontekst polityczno-prawny

Po 2024 r. Gruzja zaczęła szybko wprowadzać kontrowersyjne zmiany prawne, które znacząco wpłynęły na relacje państwo – społeczeństwo. Nowe przepisy, wprowadzane pod pretekstem ochrony suwerenności, w praktyce wzmacniają kontrolę państwa nad społeczeństwem.

Przyjęto pakiet restrykcyjnych regulacji, które ograniczają działalność organizacji pozarządowych. Ustawa „O przejrzystości wpływów zagranicznych” ustanawia próg 20% dla

finansowania z zagranicy, powyżej którego wprowadza obowiązek rejestracji w specjalnej bazie pod groźbą sankcji administracyjnych. Kolejna ustawa, „O rejestracji agentów zagranicznych” tzw. FARA, wprowadza wymóg uprzedniej rejestracji wynikający z charakteru działalności (rejestrować muszą się organizacje, które działają jako agent zagranicznego mocodawcy). Obejmuje ona również osoby fizyczne i wprowadza odpowiedzialność karną. Dodatkowo wprowadzono obowiązek uzyskiwania zgody władz na granty (z szeroko zdefiniowanym pojęciem „grantu”), co realnie ogranicza finansowanie organizacji pozarządowych.

Równolegle znowelizowano prawo medialne, wzmacniając uprawnienia państwowego regulatora do ingerowania w treści i wprowadzając zakaz finansowania mediów z zagranicy, co budzi obawy o cenzurę i ograniczenie niezależności redakcji. Zmiany objęły też usunięcie z ustaw terminów „płeć” i „tożsamość płciowa”, zaostrzenie standardów w sprawach o zniesławienie (odwrócenie ciężaru dowodu i zawężenie definicji zniesławienia), a także symboliczny powrót przepisu o „zdradzie ojczyzny”. W praktyce tworzy to środowisko prawne sprzyjające presji na

społeczeństwo obywatelskie i media, przy jednoczesnych lukach proceduralnych i uznaniowości w egzekwowaniu przepisów.

### Studium przypadków NGO

W wyniku wprowadzenia wymienionych zmian prawnych gruzińskie organizacje pozarządowe i media stoją dziś przed czterema głównymi wyzwaniami.

#### 1. Wyzwania finansowe

Wprowadzenie nowych ustaw praktycznie odcięło je od legalnych grantów zagranicznych. Najwięksi donory wstrzymali finansowanie, a organizacje muszą wybierać między rejestracją na liście „agentów” a utratą środków. Wiele zawiesza działalność, przenosi ją za granicę lub działa w szarej strefie.

#### 2. Wyzwania organizacyjne

Sektor opiera się coraz bardziej na wolontariacie, bez stabilnych struktur i możliwości profesjonalizacji. Czystki polityczne i kontrola rynku pracy ograniczyły możliwości zatrudnienia, a obawy przed represjami powodują odpływ pracowników i wolontariuszy. Planowanie długoterminowe stało się praktycznie niemożliwe.

#### 3. Wyzwania bezpieczeństwa

NGO i media działają w atmosferze permanentnego zagrożenia. Represje obejmują pobicia, aresztowania, procesy sądowe, cyberataki i zamrażanie kont. Stale stosowana jest przemoc wobec dziennikarzy i aktywistów, a część działaczy i redakcji decyduje się na emigrację.

#### 4. Wyzwania wizerunkowe i komunikacyjne

Rząd i prorządowe media prowadzą zmasowaną kampanię dezinformacji i nienawiści, przedstawiając NGO jako „zdrajców” i „agentów Zachodu”. To podważa zaufanie społeczne, utrudnia

komunikację i wymusza przechodzenie na bezpieczne kanały oraz walkę o zachowanie wiarygodności.

Gruzińskie NGO muszą funkcjonować w warunkach represji prawnych, finansowych i fizycznych, które wymuszają deinstytucjonalizację, 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.

### REKOMENDACJE DLA POLSKICH INSTYTUCJI WSPÓŁPRACUJĄCYCH Z GRUZIŃSKIMI NGO:

#### 1. Finansowanie i stabilność

Najważniejszym wyzwaniem pozostaje zapewnienie stabilności finansowej organizacji pozarządowych w Gruzji. Należy wypracować mechanizmy ciągłego finansowania, w tym *core funding* oraz granty pomostowe na podstawowe koszty operacyjne. Równocześnie warto promować wśród gruzińskich organizacji alternatywne modele pozyskiwania środków, takie jak *crowdfunding*, mikrodonacje czy systemy patronackie, a także dzielić się wiedzą w tym zakresie pozyskiwaną od organizacji również działających w trudnych warunkach, na przykład na Białorusi. Należy brać pod uwagę możliwość zawierania umów z osobami prywatnymi realizującymi konkretne działania w Gruzji, jak również korzystać z pośrednictwa organizacji międzynarodowych, które nadal mają swobodę operacyjną.

#### 2. Rozwój organizacyjny i kadrowy

Kolejnym istotnym kierunkiem jest wzmocnienie potencjału organizacyjnego. Gruzińskie NGO wymagają wsparcia w budowaniu struktur członkowskich, profesjonalizacji wolontariatu oraz

rozwijaniu kompetencji cyfrowych, komunikacyjnych i analitycznych pracowników. Szczególnie potrzebne są programy mentoringowe i szkoleniowe dla młodych liderów, a także inicjatywy wspierające tworzenie konsorcjów i sieci współpracy, które umożliwią efektywniejsze wykorzystanie ograniczonych zasobów.

### **3. Bezpieczeństwo prawne i cyfrowe**

We współpracy z gruzińskimi partnerami kluczowe jest zapewnienie bezpiecznych kanałów finansowania i rezygnacja z działań o charakterze PR, które mogłyby narazić organizacje na represje. Niezbędne są programy w zakresie cyberbezpieczeństwa, obejmujące audyty, szkolenia i dostęp do odpowiedniej infrastruktury technicznej. Wskazane jest również tworzenie mechanizmów szybkiego reagowania na represje, obejmujących wsparcie prawne, monitoring oraz rzecznictwo międzynarodowe. Rozważyć należy także modele współpracy oparte na rejestracji i prowadzeniu rachunków w krajach Unii Europejskiej, co zmniejsza ryzyko blokad ze strony władz lokalnych.

### **4. Wizerunek i komunikacja**

Ostatnim obszarem wymagającym wsparcia jest komunikacja i budowanie pozytywnego wizerunku NGO. Gruzkańskie organizacje potrzebują wzmocnienia narracji podkreślającej ich rolę w społeczeństwie. Szczególnie ważne są działania z zakresu fact-checkingu, edukacji medialnej i kampanii informacyjnych skierowanych do szerokich grup odbiorców, w tym młodego pokolenia. Kluczowe znaczenie ma rozwój obecności w mediach społecznościowych oraz uczestnictwo w wydarzeniach kulturalnych i edukacyjnych za granicą, co sprzyja odzyskiwaniu zaufania publicznego i zwiększeniu wiarygodności sektora.



# KONTEKST I ZAKRES

Gruzja od lat jawiła się jako jeden z najbardziej zaangażowanych w proces integracji europejskiej krajów Partnerstwa Wschodniego. Europejskie flagi, obecne na co dzień na ulicach Tbilisi i innych miast, stały się nie tylko symbolem politycznego wyboru. Kraj ten był też jednym z głównych beneficjentów europejskiej pomocy rozwojowej. Setki milionów euro w formie grantów trafiały do gruzińskich instytucji, organizacji pozarządowych, samorządów i szkół.

Gruzja, jeszcze do niedawna postrzegana jako symbol postępu i reform, zaczęła dryfować w stronę autorytaryzmu, oddalając się od fundamentów, które miały ją zbliżyć do UE. Wybuch pełnoskalowej wojny w Ukrainie w 2022 r. został przez gruzińskie władze wykorzystany jako pretekst do wprowadzenia szeregu zmian prawnych. W błyskawicznym tempie – przekraczającym standardy nawet Rosji czy Białorusi przyjęto ustawy ograniczające podstawowe prawa obywatelskie, pod pozorem walki z zagrożeniami dla suwerenności i bezpieczeństwa narodowego.

Pod płaszczykiem ochrony społeczeństwa przed „tajemniczymi strukturami *deep state*” czy rzekomym ryzykiem otwarcia „drugiego frontu”

władze zaczęły systematycznie demontować mechanizmy kontroli obywatelskiej i niezależności instytucji. Nowe prawo zamiast służyć bezpieczeństwu, zostało wykorzystane jako instrument walki z własnym społeczeństwem i jako narzędzie politycznej ochrony interesów władzy.

Mimo to w Gruzji wciąż istnieje liczna grupa obywateli, którzy aktywnie sprzeciwiają się odejściu od kursu prozachodniego. Codziennie wychodzą oni na ulice miast, domagając się poszanowania praw obywatelskich i zachowania europejskiej orientacji kraju. To niezależni dziennikarze, którzy ujawniają nadużycia władzy, aktywiści obywatelscy, liderzy organizacji pozarządowych – wielu z nich jest dziś zastraszanych, aresztowanych lub karanych na podstawie nowo przyjętych przepisów.

W tej sytuacji Zachód – w tym Polska – nie powinien się od nich odwracać. Choć władze Gruzji oddalają się od standardów demokratycznych, to właśnie dla tych ludzi, którzy wciąż stoją na straży wartości europejskich, powinniśmy znaleźć wsparcie. Jednak aby to wsparcie było skuteczne – i bezpieczne – musimy lepiej

zrozumieć kontekst prawny, społeczny i polityczny, w jakim dziś działają gruzińscy obywatele.

Z tego powodu postanowiliśmy przygotować niniejszy raport, który składa się z dwóch uzupełniających się części. Część pierwsza, czyli analiza sytuacji sektora pozarządowego oparta na wywiadach pogłębionych przeprowadzonych z przedstawicielami dziesięciu organizacji w Gruzji. Rozmowy te pozwalają spojrzeć na aktualną sytuację z perspektywy codziennego funkcjonowania NGO, ich obaw, strategii przetrwania i oczekiwania na to, aż zmanifestuje się międzynarodowa solidarność. Część ta również zawiera rekomendacje przede wszystkim dla polskich instytucji, co mogą robić, aby wciąż wspierać niezależne środowiska.

Część druga to analiza prawna – obejmuje szczegółowe omówienie nowego ustawodawstwa, w tym tzw. rosyjskiego prawa o zagranicznych agentach (2024), gruzińskiego FARA (2025) oraz uzupełniających przepisów, takich jak nowe definicje zdrady ojczyzny, rozszerzenia prawa karnego, zmiany w ustawie medialnej i o grantach.

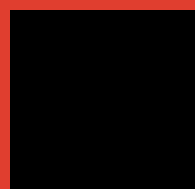
Celem tej części jest identyfikacja mechanizmów prawnych, które umożliwiają represjonowanie aktorów społeczeństwa obywatelskiego.

Raport ten jest próbą nie tylko zebrania wiedzy i faktów, ale także wyrazem solidarności i gotowości do dalszej współpracy z tymi, którzy mimo rosnących zagrożeń nadal wierzą w europejską przyszłość Gruzji.

Autorzy raportu, ze względu na swoje bezpieczeństwo, zdecydowali się pozostać anonimowi.



**ANALIZA  
SYTUACJI  
SEKTORA  
POZARZĄDOWEGO  
W GRUZJI**



10

liczba organizacji  
objętych analizą

3,9

średnia ocena bezpieczeństwa  
(w skali od 1 do 5)

10-30

wielkość organizacji, liczba  
współpracowników

**GŁÓWNE OBSZARY DZIAŁALNOŚCI:**

media, kultura, edukacja obywatelska,  
prawa człowieka

**FORMA ZRZESZENIA:**

grupy formalne, nieformalne,  
stowarzyszenia

**GEOGRAFICZNY ZAKRES DZIAŁANIA:**

wszystkie regiony Gruzji, miasta,  
mniejsze miejscowości, diaspora  
gruzińska

## 1. METODOLOGIA

Poniższa analiza została sporządzona na podstawie wywiadów pogłębionych przeprowadzonych w sierpniu 2025 r. wśród przedstawicieli gruzińskich organizacji pozarządowych działających w sektorach edukacji obywatelskiej i praw człowieka, kultury oraz mediów. Analiza obejmuje: identyfikację wyzwań, ocenę bezpieczeństwa, a także rekomendacje, w tym również specyficzne rekomendacje wewnątrzsektorowe.

Sektor organizacji pozarządowych działa w warunkach podwyższonego ryzyka (średnia ocena bezpieczeństwa 3,9/5) i boryka się z poważnymi problemami finansowymi, prawnymi i organizacyjnymi.

## 2. WYZWANIA, Z KTÓRYMI MIERZA SIĘ ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W GRUZJI

### 2.1. Wyzwania finansowe

Organizacje, które zdecydowały nie wpisywać się na listę „agentów obcego wpływu” oraz nie występować do władz o zgodę na przyjęcie grantu, w praktyce straciły możliwość legalnego dysponowania środkami pochodzącymi od zagranicznych donorów. W efekcie najważniejsze organizacje donorskie wspierające niezależne media i sektor pozarządowy w Gruzji wstrzymały bezpośrednie finansowanie lokalnych organizacji partnerskich w obawie przed narażeniem ich na ryzyko represji ze strony rządu.

Dla przykładu, Georgian Charter of Journalistic Ethics zrezygnowała z monitoringu wyborów samorządowych 2025 r. z powodu utraty grantów w wyniku wprowadzenia nowych regulacji. Media Development Foundation oraz inne organizacje działające w obszarze wolności mediów odebrały nakazy sądowe zobowiązujące do przekazania dokumentów wewnętrznych i wpisanie

się do rejestru „agentów obcego wpływu”. Brak rejestracji uniemożliwia legalne korzystanie z zagranicznych dotacji – w praktyce oznacza to, że postawiono im ultimatum: albo zarejestrować się na wspomnianej liście, albo zrezygnować z działalności finansowanej przez podmioty zagraniczne, co dla niezależnych od władz organizacji oznacza *de facto* zawieszenie lub zakończenie działalności.

Represje powodują również deinstytucjonalizację społeczeństwa obywatelskiego. Część organizacji zdecydowała się zawiesić działalność lub przenieść ją do krajów UE.

### 2.2. Wyzwania organizacyjne

Znaczna część badanych organizacji opiera się na pracy wolontariuszy, bez wyraźnej struktury członkowskiej. Z jednej strony wspomniane grupy nieformalne składają się prawie wyłącznie z wolontariuszy – taka forma sprzyja elastyczności, ale utrudnia rozwój i profesjonalizację działań. Dzieje się tak, ponieważ osoby zaangażowane wolontarystycznie najczęściej borykają się z problemami finansowymi – wiele z nich straciło pracę w wyniku szeroko zakrojonych czystek politycznych prowadzonych w sektorze administracji publicznej, edukacji i innych sektorach budżetowych. Jednocześnie kurczą się możliwości zatrudnienia w sektorze prywatnym, który również w większości jest kontrolowany przez rządowe lub pragnące zachować neutralność konsorcja.

Z drugiej strony, obawa o szykany powódz odpływ zarówno pracowników, jak i wolontariuszy z dużych organizacji pozarządowych, zwłaszcza zajmujących się prawami człowieka i mediami, a rosnąca presja polityczna i ekonomiczna zniechęca nowych ludzi do angażowania się w sektor. Organizacje muszą adaptować się do nowych warunków prawnych i ryzyka represji, co bardzo utrudnia działalność i praktycznie

¶ Sektor organizacji pozarządowych działa w warunkach podwyższonego ryzyka (średnia ocena bezpieczeństwa 3,9/5) i boryka się z poważnymi problemami finansowymi, prawnymi i organizacyjnymi.

czyni niemożliwym planowanie długoterminowe. Dla przykładu – jedna z najbardziej aktywnych organizacji w sferze edukacji medialnej i walki z dezinformacją – wśród największych wyzwań wymienia „niewystarczające finanse, a co za tym idzie – ograniczone zasoby intelektualne, a także problemy techniczne”; niezależne medium internetowe mówi o „trwałym ryzyku związanym z finansową stabilnością i egzekwowaniem represyjnych ustaw”, a fundacja, która działa na polu mediów i kultury, bez ogródek stwierdza, że „organizacja jest na granicy bankructwa – od grudnia dalsze funkcjonowanie będzie niemożliwe, jeśli nie znajdą się inne źródła finansowania”.

### 2.3. Wyzwania dotyczące bezpieczeństwa

Sektor organizacji pozarządowych działa w warunkach podwyższonego ryzyka – średnia ocena bezpieczeństwa w badaniu wyniosła 3,9/5. Różnie poczucie zagrożenia represjami oraz przemocą fizyczną.

Powszechne stały się przypadki kar administracyjnych, zatrzymań i przemocy wobec dziennikarzy czy aktywistów, a także procesy sądowe wytaczane przedstawicielom sektora. Podczas protestów związanych z zawieszeniem negocjacji akcesyjnych z UE w listopadzie i grudniu 2024 r. co najmniej siedemdziesięciu dziennikarzy doświadczyło przemocy ze strony policji i zamaskowanych napastników. Raport Human Rights Watch wskazuje na liczne obrażenia odniesione przez dziennikarzy w wyniku działań policji (m.in. urazy głowy, złamania). W jednym z takich incydentów dziennikarka TV Pirveli Maka Czichladze została brutalnie zaatakowana wraz z kamerzystą podczas transmisji na żywo, rzucona na ziemię i pobita.

Sprawa Mzii Amaglobeli, współzałożycielki i redaktorki naczelnej portali Batumelebi i Netgazeti, została uznana międzynarodowo za

umotywowaną politycznie i stała się symbolem systemowej przemocy, jaka spotyka niezależne media w Gruzji. Amaglobeli została aresztowana w styczniu 2025 r. podczas protestów w Batumi – najpierw za umieszczenie na ścianie posterunku policji protestacyjnej naklejki, a następnie za rzekome uderzenie policjanta. Początkowo groziło jej od czterech do siedmiu lat więzienia, ostatecznie została skazana na dwa lata pozbawienia wolności.

Nękana przez władze opozycyjna telewizja Mtavari zmuszona była w maju 2025 r. ogłosić upadłość. Prokuratura prowadzi śledztwo w sprawie domniemanych nadużyć finansowych i nielegalnej działalności w stosunku do stacji i jej pracowników.

W okresie od listopada 2024 r. do maja 2025 r. Freedom House i Committee to Protect Journalists zarejestrowały aż 145 przypadków ataków lub naruszeń nietykalności cielesnej wobec 193 dziennikarzy, głównie ze strony policji. W Indeksie Wolności Prasy RSF (2025) Gruzja spadła o 11 miejsc, na 114. pozycję.

Nieformalne i formalne organizacje solidarności społecznej również stały się celem ataków ze strony rządu. Mowa tu o funduszach crowdfundingowych oraz zarządzających nimi osobach i grupach osób, które służyły wsparciem finansowym dla rodzin więźniów politycznych, osób ukaranych wysoką grzywną za udział w protestach oraz osób, które straciły zatrudnienie w wyniku czystek politycznych w administracji publicznej. W czerwcu 2025 r. wszystkie te fundusze zostały zamrożone na wniosek prokuratury, a zarządzające nimi osoby otrzymały wezwania sądowe. Wiele osób, które były do tej pory zaangażowane we wspomnianą działalność i często łączyły ją z różnymi formami aktywizmu, postanowiło opuścić Gruzję w obawie przed represjami.

¶ Organizacjom postawiono **ultimatum**: albo zarejestrować się na wspomnianej liście, albo zrezygnować z działalności finansowanej przez podmioty zagraniczne, co dla niezależnych od władz organizacji oznacza *de facto* zawieszenie lub zakończenie działalności.

27 sierpnia 2025 r. siedmiu najbardziej aktywnym organizacjom działającym w obszarze obrony praw człowieka, wolnych mediów i rządów prawa na mocy nakazu prokuratorskiego zamrożono konta bankowe, a ich kierownictwa dostały wezwania na przesłuchanie. Gruzińska prokuratura poinformowała, że prowadzi śledztwo w sprawie podejrzenia o sabotaż, usiłowanie sabotażu w okolicznościach obciążających, współpracę z zagraniczną organizacją i organizacją pozostającą pod zagraniczną kontrolą w działaniach wrogich wobec państwa oraz zbierania środków finansowych na działalność wymierzoną przeciwko porządkowi konstytucyjnemu i bezpieczeństwu narodowemu Gruzji. Cyberataki, trolling w mediach społecznościowych, kampanie dezinformacyjne i kampanie oszczerstw dodatkowo osłabiają poczucie bezpieczeństwa i zaufania do sektora pozarządowego.

#### **2.4. Wyzwania wizerunkowe i komunikacyjne**

Propaganda prorządowa w Gruzji prowadziła i prowadzi systematyczne kampanie oszczerstw wobec NGO i niezależnych dziennikarzy, przedstawiając ich jako zdrajców, radykałów i agentów obcych wpływów. Wykorzystuje się plakaty, narracje medialne, dezinformację online oraz konspiracyjne teorie, aby zdyskredytować społeczeństwo obywatelskie i przygotować grunt pod kontrowersyjne ustawy ograniczające finansowanie i działalność organizacji.

W okresie poprzedzającym przyjęcie ustawy o „agentach obcego wpływu” w Gruzji miała miejsce skoordynowana kampania nienawiści przeciwko liderom organizacji pozarządowych i krytycznym dziennikarzom. Na plakatach umieszczano ich wizerunki oraz określenia takie jak „zdraycy” i „wrogowie”. Wszystkie organizacje medialne jednogłośnie mówią o wzroście

agresji wobec dziennikarzy. Potwierdzają to respondenci:

*„Poza problemami finansowymi wzrosło również ryzyko związane z bezpieczeństwem fizycznym. Przemoc policji, z jaką zetknęli się nasi dziennikarze podczas protestów społecznych w Tbilisi w styczniu 2023 r., doprowadziła do uznania ich za poszkodowanych, jednak nie przeprowadzono skutecznego dochodzenia. Podczas protestów w listopadzie-grudniu ubiegłego roku nasza ekipa filmowa stała się obiektem bezprawnej interwencji policji, jeden z naszych dziennikarzy został zatrzymany administracyjnie”.*

*„Policja aresztowała naszego dziennikarza, który zwyczajnie szedł ulicą. Po dwudniowym pobycie w areszcie sędzia, na podstawie zeznań dwóch fałszywych świadków – policjantów, ukarał go grzywną. Za zablokowanie drogi podczas protestów grzywną w wysokości 5 000 GEL (1 600 €) ukarane zostały dziennikarka i dyrektorka. Obie wykonywały w tym czasie swoje obowiązki zawodowe”.*

*„Partia Gruzińskie Marzenie próbuje przedstawić niezależne media jako agentów i w ten sposób nastawia społeczeństwo przeciwko nam”.*

*„Za pośrednictwem propagandowych kanałów, przedstawiciele władz partii Gruzińskie Marzenie oraz prorządowych trolli i botów prowadzono szeroko zakrojoną kampanię mającą na celu dyskredytację naszej organizacji. Proces ten spowodował pewne szkody reputacyjne, a także*

*rozłam w środowisku zawodowym, ponieważ część filmowców pozostała lojalna wobec systemu, mimo represyjnych działań rządu i wprowadzeniu cenzury”.*

W kampaniach oszczerstw dużą rolę odgrywają media prorządowe, które nadają ton propagandowej retoryce. To właśnie poprzez kanał telewizyjny Imedi i jego radiową wersję oraz ultraprawicową telewizję PostTV rządząca partia Gruzińskie Marzenie przeprowadza działania dezinformacyjne, przedstawiając NGO i media krytyczne wobec niej jako służące obcym interesom. Taka narracja ma uzasadniać nowe restrykcyjne prawa jako rzekomą ochronę suwerenności państwa.

W mediach społecznościowych prowadzona jest szeroko zakrojona kampania dezinformacyjna wymierzona w lokalnych aktywistów i młodzieżowych liderów. Prorządowe grupy trolli posługują się spreparowanymi fotografiami oraz rozpowszechniają dyskredytujące narracje, nazywając działaczy „agentami obcych wpływów”.

Jesienią 2024 r. została wprowadzona również do obiegu narracja konspiracyjna o „Globalnej Partii Wojny”. Politycy Gruzińskiego Marzenia, w tym premier Irakli Kobakhidze, używali tego pojęcia oraz teorii spiskowej sugerującej, że NGO, opozycja i zachodni partnerzy prowadzą destrukcyjne działania przeciwko suwerenności Gruzji oraz starają się wciągnąć ją w wojnę. Politycy ultraprawicowej odnogi Gruzińskiego Marzenia, czyli partii Siła Ludzi, prowadzili skoordynowaną kampanię przedstawiającą organizacje pozarządowe jako amerykańskich agentów w Gruzji. Systematyczna nagonka na aktywistów, opozycję i niezależne media zintensyfikowała się w trakcie gwałtownych protestów społecznych w listopadzie-grudniu 2024 r., kiedy do powyższych narracji rządzący i ich medialne

tuby dodali oskarżenia o radykalizm i wspieranie próby przewrotu pod adresem sektora pozarządowego. Nie jest przypadkiem, że największym organizacjom w sierpniu 2025 r. prokuratura zamroziła konta i wezwała ich kierownictwo na przesłuchania właśnie w związku z toczącym się postępowaniem w sprawie podejrzenia o sabotaż i prowadzenie działalności na rzecz obcego państwa.

W konsekwencji spada zaufanie społeczne do mediów i NGO, a część odbiorców ulega narracjom dezinformacyjnym, co potwierdzają badania opinii publicznej.

W rezultacie organizacje są zmuszone komunikować się za pośrednictwem bezpieczniejszych kanałów i walczyć o utrzymanie wiarygodności w oczach opinii publicznej. Wśród organizacji panuje ogólne przekonanie, że ich działalność stała się solą w oku obecnych władz. Wśród pracowników organizacji panuje również powszechne przekonanie o tym, że oni sami i ich bliscy są inwigilowani.

### 3. ADAPTACJA DO NOWYCH WARUNKÓW

#### 3.1. Rozwiązania natury finansowej

Organizacje podkreślają, że zaistniała sytuacja nie pozostawia im większego wyboru: albo przeniosą swoją działalność do podziemia, albo będą zmuszeni zrezygnować z niej całkowicie. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych i średnich organizacji, ponieważ dyskredytacja i destrukcja tych największych odbywa się w świetle kamer i stanowi część skoordynowanej kampanii mającej na celu zniszczenie sektora. Dlatego część organizacji zdecydowała się już zawiesić działalność. Brakuje stabilnych źródeł przychodu, a mikrotacje w postaci gotówkowego wsparcia

¶ Organizacje podkreślają, że zaistniała sytuacja nie pozostawia im większego wyboru: albo przeniosą swoją **działalność do podziemia**, albo będą **zmuszeni zrezygnować z niej całkowicie**.

konkretnych projektów poprzez indywidualnych darczyńców czy *crowdfunding* nie są w stanie zapewnić ciągłości działań.

Organizacje przyznają, że nigdy nie były zmuszone do prowadzenia działalności w tak ekstremalnie trudnych warunkach, dlatego nie mają gotowych rozwiązań i wiele z nich poszukuje dopiero praktycznych metod, które pomogą im przetrwać i działać.

### 3.2. Rozwiązania natury organizacyjnej

Część organizacji decyduje się przenieść działalność za granicę lub w ogóle rezygnuje z formalnej rejestracji. Dotyczy to zwłaszcza małych i średnich organizacji działających w sektorze kultury i praw człowieka oraz mediów elektronicznych. W najgorszej sytuacji znajdują się media tradycyjne, które do prowadzenia działalności potrzebują dużego zaplecza infrastrukturalnego.

Ze względu na ugruntowane przekonanie o powszechnej inwigilacji środowiska wszelka komunikacja – zarówno prywatna osób zaangażowanych, jak i komunikacja wewnątrz organizacji – przenoszona jest na bezpieczniejsze kanały, głównie Signal oraz inne szyfrowane łącza.

## 4. WSPÓŁPRACA Z POLSKIMI ORGANIZACJAMI

Jako największą potrzebę gruzińskie niezależne NGO jednogłośnie wymieniają wsparcie finansowe i techniczne (granty, *core funding*, dostęp do zasobów infrastrukturalnych, pomoc sprzętowa), jak również rozwijanie sieci kontaktów i wymianę doświadczeń w zakresie prowadzenia działalności w ekstremalnie trudnych warunkach.

Jako rozwiązanie o charakterze systemowym wskazuje się stworzenie modelu wspierającego organizacje gruzińskie w procesie zakładania

działalności w Polsce. W ramach takiej platformy organizacje otrzymywałyby wsparcie prawne podczas wypełniania formalności, adres do rejestracji w Polsce, mikrogrant na pokrycie kosztów prowadzenia organizacji przez początkowy okres, jak również szkolenie w zakresie wymogów formalno-prawnych prowadzenia NGO w Polsce. Dopełnieniem takiego działania mogłoby być stworzenie programu wymiany wiedzy na temat dostępnych programów pomocowych i możliwości finansowania.

Niezwykle ważne jest utworzenie funduszy interwencyjnych i stypendiów dla dziennikarzy, aktywistów i artystów, którzy znaleźli się w sytuacji nagłego zagrożenia.

W odniesieniu do organizacji medialnych bardzo istotna jest wymiana doświadczeń w walce z rosyjską propagandą i dezinformacją, wspólne projekty medialne, szkolenia dziennikarzy oraz wsparcie w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego. Organizacje wskazują również na potrzebę współpracy z ich odpowiednikami w Polsce w zakresie budowania wiedzy na temat sytuacji w Gruzji.

Wsparcie dla kultury i sztuki to kolejny obszar współpracy. Sektor kultury wskazuje na konieczność międzynarodowej solidarności wobec cenzury i represji oraz na znaczenie platform artystycznych jako narzędzia komunikacji społecznej. Tutaj metodą są wspólne inicjatywy artystyczne, wspieranie obecności gruzińskich twórców na forach międzynarodowych oraz działania wspierające ochronę niezależnej kultury przed cenzurą.

W sektorze mediów oraz w sektorze kultury jednym z rozwiązań jest zakup przez podmioty zewnętrzne (w tym zagraniczne) konkretnych treści medialnych – artykułów, zdjęć, jak również badań opinii publicznej czy usług związanych z obsługą wydarzeń o charakterze medialnym

¶ W konsekwencji spada zaufanie społeczne do mediów i NGO, a część odbiorców ulega narracjom dezinformacyjnym, co potwierdzają badania opinii publicznej.

i publicznym (produkcja materiałów promocyjnych, spotkania, nagrody, festiwale etc.).

Bardzo ważne są partnerstwa w zakresie demokracji i praw człowieka – dokumentowanie naruszeń, wspólne kampanie w instytucjach europejskich, działania na rzecz wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego. Tutaj sygnalizuje się potrzebę wzmocnienia wymiany doświadczeń organizacji polskich oraz białoruskich działających w Polsce z gruzińskimi w ramach wspólnych platform.

NGO analityczne i typu *watchdog* podkreślają znaczenie wymiany wiedzy eksperckiej, wsparcia finansowego i wspólnego dokumentowania naruszeń prawa oraz przejawów autokratycznych tendencji rządzących.

## 5. REKOMENDACJE

### 5.1. Finansowanie i stabilność ekonomiczna

Najpilniejszym wyzwaniem jest stworzenie mechanizmów zapewniających ciągłość finansowania organizacji, które zostały w Gruzji. Kluczowe są programy *core funding* i granty pomostowe na podstawowe koszty operacyjne, zwłaszcza dla mediów i organizacji obywatelskich, które straciły dostęp do dotacji.

Wskazane jest tworzenie alternatywnych modeli finansowania: sprzedaż usług i produktów oraz gotówkowych mikrodotacji dla konkretnych projektów. Część organizacji wskazuje na możliwość pozyskiwania zasobów poprzez *crowdfunding* oraz systemy patronackie. Dzielnie się wiedzą w tym zakresie z organizacjami pracującymi w sytuacji ryzyka jest bardzo ważnym potencjalnym elementem wsparcia.

W procesie przyznawania grantów należy uwzględnić specyfikę funkcjonowania organizacji, które formalnie przeniosły działalność za granicę.

### 5.2. Rozwój organizacyjny i kadrowy

Organizacje wymagają wsparcia w budowaniu struktur członkowskich oraz w profesjonalizacji wolontariatu. Programy mentoringowe i szkoleniowe dla liderów młodzieżowych mogą zwiększyć zdolności adaptacyjne sektora. Udział w tego typu działaniach poza granicami Gruzji jest z reguły akceptowalny przez uczestników pod warunkiem ochrony danych osobowych.

Potrzebne jest również inwestowanie w rozwój kompetencji cyfrowych, komunikacyjnych i analitycznych pracowników sektora, aby sprostać wyzwaniom związanym z dezinformacją i nowymi technologiami.

Ważne jest budowanie konsorcjów i sieci współpracy między organizacjami, które mogą wzmocnić potencjał instytucjonalny i umożliwić lepsze wykorzystanie ograniczonych zasobów.

### 5.3. Bezpieczeństwo prawne i cyfrowe

Organizacje zgodnie podkreślają, że we współpracy z zagranicznymi, w tym również polskimi, podmiotami najważniejsze jest zachowanie bezpieczeństwa zaangażowanych osób. Wskazane jest stworzenie mechanizmów szybkiego reagowania na represje, obejmujących wsparcie prawne, monitoring i rzecznictwo międzynarodowe.

Organizacje potrzebują programów cyberbezpieczeństwa: audytów, szkoleń oraz infrastruktury technicznej odpornej na ataki i inwigilację.

Powinny powstać bezpieczne modele współpracy międzynarodowej, co zmniejsza ryzyko zablokowania środków.

### 5.4. Wizerunek, komunikacja i wsparcie społeczne

Organizacje, które wzięły udział w badaniu, wskazują na potrzebę wzmocnienia narracji pozytywnej o roli NGO i mediów w społeczeństwie. W tym zakresie istnieje ogromna potrzeba

wsparcia dla wszelkiego rodzaju kampanii dot. factcheckingu, edukacji medialnej i inicjatyw komunikacyjnych adresowanych do szerokich grup odbiorców.

Organizacje widzą rozwiązanie w zwiększeniu obecności w mediach społecznościowych, popularnych zwłaszcza wśród młodego pokolenia, aby przeciwdziałać propagandzie i odzyskiwać zaufanie publiczne.

Ważnym kierunkiem jest promowanie współpracy międzynarodowej i udziału w wydarzeniach kulturalnych i edukacyjnych za granicą, co wzmacnia wiarygodność i otwiera na nowe źródła wsparcia.

¶ Jako rozwiązanie o charakterze systemowym wskazuje się stworzenie modelu wspierającego organizacje gruzińskie w procesie zakładania działalności w Polsce.

## 6. SPECYFICZNE REKOMENDACJE SEKTOROWE

---

### 6.1. Media i wolność słowa

---

- *Core funding* i pomostowe mikrogranty na koszty operacyjne
  - Zamówienia na treści (komercyjne i misyjne): artykuły, wideo, kampanie w social mediach
  - Program cyberbezpieczeństwa: audyty, szkolenia, procedury reagowania na ataki
  - Program bezpieczeństwa: wsparcie prawne i interwencyjne
  - Konsorcja śledcze i transgraniczne projekty dziennikarskie
- 

### 6.2. Edukacja obywatelska

---

- Programy wymiany i mentoring liderów młodzieżowych
  - Mikrogranty i szkolenia dla inicjatyw wolontariackich
  - Szkolenia z fact-checkingu i komunikacji odpornej na propagandę
  - Bezpieczna infrastruktura cyfrowa
  - Program polsko-gruzińskich debat obywatelskich i „szkół demokracji”
- 

### 6.3. Kultura i sztuka

---

- Koprodukcje i rezydencje artystyczne; stypendia interwencyjne dla twórców w sytuacjach ryzyka
- Program uczestnictwa w festiwalach i innych wydarzeniach z udziałem publiczności (specjalne sekcje, panele o cenzurze i sytuacji w Gruzji)

- Sieć prawników i doradców ds. własności intelektualnej/cenzury
  - Zamówienia na projekty kulturalne i edukacyjne
- 

### 6.4. Społeczeństwo obywatelskie i prawa człowieka

---

- Mechanizm szybkiego reagowania na represje: monitoring, rzecznictwo międzynarodowe, wsparcie prawne
- Bezpieczne modele współpracy międzynarodowej (działalność z zagranicy, rejestracje w UE)
- Kanały alternatywnego finansowania: diaspora, mikrodonacje, patronaty
- Otwarte konsorcja antydezinformacyjne łączące media, NGOs i artystów



# ZMIANY ŚRODOWISKA PRAWNEGO W GRUZJI



## 1. STRESZCZENIE

W latach 2024–2025 parlament Gruzji, zdominowany przez partię Gruzińskie Marzenie, przyjął pakiet ustaw radykalnie zmieniających środowisko prawne i ograniczających wolności obywatelskie.

Najważniejsze z przyjętych regulacji to ustawy „O przejrzystości wpływów zagranicznych” (tzw. ustawa rosyjska) oraz „O rejestracji agentów zagranicznych” (tzw. FARA), które wprowadziły szeroki system nadzoru nad organizacjami pozarządowymi, mediami i osobami publicznymi utrzymującymi relacje z zagranicznymi partnerami. Ustawa rosyjska nakłada na podmioty uznane za „organizacje realizujące interesy obcego państwa” (czyli takie, których finansowanie w minimum 20% pochodzi z zagranicy) obowiązek rejestracji oraz corocznego składania szczegółowych sprawozdań finansowych do Krajowej Agencji Rejestru Publicznego.

Z kolei FARA rozszerzyła ten reżim na osoby fizyczne i organizacje prowadzące działalność publiczną w imieniu zagranicznego mocodawcy, niezależnie od źródeł finansowania, za kryterium przyjmując charakter działalności. Obejmuje on działalność polityczną, informacyjną, edukacyjną

czy medialną. Za brak rejestracji przewidziano sankcje karne, w tym karę pozbawienia wolności do pięciu lat.

Obie ustawy przyznały administracji szerokie uprawnienia kontrolne umożliwiające ingerencję w funkcjonowanie organizacji. W praktyce nowe przepisy znacząco ograniczyły możliwości funkcjonowania i finansowania organizacji pozarządowych i mediów. Wprowadzenie obowiązku rejestracji oraz szczegółowego raportowania źródeł dochodów sprawiło, że wiele podmiotów zrezygnowało ze współpracy z zagranicznymi partnerami lub zawiesiło swoją działalność.

Choć rząd uzasadnia te rozwiązania potrzebą ochrony bezpieczeństwa państwa i zapobiegania zewnętrznym wpływom, w rzeczywistości przepisy znacząco poszerzyły kontrolę państwa nad życiem publicznym. W rezultacie przestrzeń dla niezależnej aktywności społecznej i dziennikarskiej w Gruzji została wyraźnie ograniczona.

Równoległe wprowadzono zmiany w ustawie „O radiofonii i telewizji”, rzekomo na wzór brytyjskich przepisów. W rzeczywistości ustanawiają one państwową kontrolę nad treściami publikowanymi w mediach oraz wprowadzają całkowity zakaz finansowania nadawców

z zagranicy, co organizacje watchdogowe uznają za legalizację cenzury. Dodatkowo z Kodeksu pracy i „ustawy o równości” usunięto pojęcia „płeć” i „tożsamość płciowa” jako przestanki ochrony przed dyskryminacją. W praktyce oznacza to zniesienie prawnych gwarancji dla kobiet i osób LGBT+, które dotychczas mogły powoływać się na te zapisy w przypadku nierównego traktowania, zwolnień czy mowy nienawiści.

W 2025 r. znowelizowano też ustawę „O grantach”, nakazując uzyskanie uprzedniej zgody rządu na każdy grant zagraniczny. Brak takiej zgody skutkuje koniecznością zwrotu środków w podwójnej wysokości. Pomimo późniejszych korekt, które wyłączyły programy unijne takie jak Erasmus+ czy Horizon Europe, nowa definicja grantu pozostaje na tyle szeroka, że obejmuje nawet transfer wiedzy czy pomoc techniczną.

Przyjęto też poprawki zaostrzające odpowiedzialność za zniesławienie – przerzucono ciężar dowodu na dziennikarzy i usunięto zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść wolności słowa. Przywrócono również do Kodeksu karnego pojęcie „zdrady ojczyzny” z bardzo szeroką definicją, obejmującą działania, które mogą być interpretowane jako krytyka władz czy współpraca z zagranicznymi instytucjami. Zmianie tej towarzyszyła retoryka obrony suwerenności i walki z „zewnątrznymi wrogami”, co w praktyce umożliwia stosowanie przepisów w sposób uznaniowy wobec przeciwników politycznych i niezależnych organizacji. Łącznie ustawy te tworzą instrumentarium politycznej kontroli społeczeństwa obywatelskiego, mediów i życia publicznego w Gruzji.

W praktyce większość organizacji odmówiła rejestracji w nowo powstałych rejestrach, a władze nie wdrożyły na szeroką skalę monitoringu ich działalności. Mimo to ustawy wciąż pozostają

narzędziem presji i zastraszania. Nowe regulacje dotyczące grantów umożliwiły Biuru Antykorupcyjnemu żądanie dokumentów oraz informacji o beneficjentach programów finansowanych z zagranicy, w tym danych osób współpracujących z organizacjami pozarządowymi. Tak szeroki zakres uprawnień naraża na ryzyko zarówno aktywistów, jak i osoby uczestniczące w działaniach tych organizacji.

Raport pokazuje, że zmiany te mają charakter systemowy i służą stopniowemu ograniczeniu pluralizmu oraz poddawaniu życia publicznego całkowitej kontroli państwa.

## 2. AKTUALNY KONTEKST LEGISLACYJNY

W następstwie trwających wydarzeń politycznych w Gruzji aktywnie prowadzone są działania legislacyjne, mające na celu, według organizacji społeczeństwa obywatelskiego<sup>1</sup>, 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.

W 2023 r. w gruzińskim parlamencie zarejestrowano projekty ustaw „O przejrzystości wpływów zagranicznych” (tzw. ustawa rosyjska) oraz „O rejestracji agentów zagranicznych” (tzw. FARA). W debacie publicznej projekty te zostały przedstawione jako alternatywne wobec siebie. Zgodnie z proponowaną inicjatywą ustawodawczą organizacje pozarządowe i media, które otrzymują część swojego finansowania z zagranicy, powinny zarejestrować się jako

<sup>1</sup> Rusuli kanoni ar aris sakartwelos archewani [Rosyjskie prawo nie jest wyborem Gruzji], Human Rights Center, 12.02.2023, <https://www.hrc.ge/470/geo/>.

„agenci wpływu zagranicznego”. Po zakrojonych na szeroką skalę akcjach protestacyjnych i publicznych głosach krytycznych parlament gruziński wycofał projekty obu ustaw.

W kwietniu 2024 r. partia Gruzińskie Marzenie ponownie zgłosiła projekt ustawy „O przejrzystości wpływów zagranicznych”, wprowadziwszy jedną zmianę, a mianowicie określenie „agent obcego wpływu” zastąpiono terminem „organizacja realizująca interesy obcego państwa”. 14 maja większość parlamentarna przyjęła tę ustawę w trybie przyspieszonym, bez poważniejszych konsultacji, a 28 maja odrzuciła prezydenckie weto. W lutym 2025 r. Gruzińskie Marzenie ponownie zgłosiło projekt ustawy „O rejestracji agentów zagranicznych”. Był on wierną kopią i tłumaczeniem amerykańskiej ustawy „O rejestracji agentów zagranicznych” (*Foreign Agents Registration Act*, FARA).

Po wyborach parlamentarnych, które odbyły się w 2024 r., parlament zdominowany przez Gruzińskie Marzenie oprócz wspomnianych wyżej regulacji zainicjował 27 projektów ustaw, które szybko przyjął. Większość tych aktów prawnych wydaje się być bezpośrednią reakcją na akcje protestacyjne i zmierza do ograniczenia szeregu praw podstawowych.

### 3. OPIS ZMIAN PRAWNYCH

#### 3.1. Porównanie ustawy „O przejrzystości wpływów zagranicznych” (tzw. ustawy rosyjskiej) i ustawy „O rejestracji agentów zagranicznych” (tzw. FARA)

Art. 1 gruzińskiej ustawy „O przejrzystości wpływów zagranicznych”, przyjętej 28 maja 2024 r., określa deklarowany cel ustawy: zapewnienie przejrzystości wpływów zagranicznych oraz uregulowanie procedury rejestracji podmiotów

działających jako organizacje realizujące interesy obcego państwa. W tym celu ustawa definiuje pojęcie „organizacji realizującej interesy obcego państwa” i określa, kto reprezentuje obce państwo.

Ustawa wprowadza procedurę wpisu do rejestru oraz wykreślenia z rejestru podmiotów uznanych za organizacje realizujące interesy obcego państwa, określa obowiązki takich organizacji, a także kontrolę wykonania ustawy i sankcje za naruszenie jej przepisów.

W 2025 r. parlament Gruzji przyjął ustawę „O rejestracji agentów zagranicznych”, która – zgodnie z uzasadnieniem – ma stanowić mechanizm realizacji celów ustawy z 2024 r. „O przejrzystości wpływów zagranicznych”.

Ustawa reguluje działania określonych osób i organizacji, wprowadzając obowiązek wcześniejszej rejestracji przed rozpoczęciem takich działań. 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.

Podczas prac nad przyjęciem ustawy będącej odpowiednikiem amerykańskiej FARA przedstawiciele rządzącej partii Gruzińskie Marzenie podkreślali, że o ile wcześniejsza ustawa „O przejrzystości wpływów zagranicznych” obejmowała wyłącznie organizacje pozarządowe i media, o tyle nowy akt prawny rozszerza swój zakres również na osoby fizyczne. Zgodnie z jej postanowieniami osoba fizyczna może zostać uznana zarówno za „zagranicznego zleceniodawcę”, jak i za „agenta zagranicznego zleceniodawcy”. Ustawa ma zastosowanie do dowolnej

spółki, przedsiębiorcy lub stowarzyszenia, niezależnie od formy prawnej lub statusu formalno-prawnego, a więc w praktyce obejmuje niemal wszystkie podmioty<sup>2</sup>.

Ustawa „O przejrzystości wpływów zagranicznych” określa, że organizacje realizują interesy obcego państwa wyłącznie na podstawie wskaźników finansowania, wprowadzając wymóg ich rejestracji w specjalnej bazie danych. Ustawa przyznaje instytucjom kontrolującym szerokie uprawnienia w zakresie monitorowania działalności organizacji i szeroki dostęp do danych osobowych. Kluczowym kryterium tego aktu jest minimalny próg finansowania danej organizacji ze źródeł zagranicznych, po osiągnięciu którego organizacja musi zarejestrować się w bazie – wynosi on 20% dochodów. Charakter działalności organizacji nie ma w tym przypadku znaczenia. Ustawa jest sformułowana ogólnikowo i niejasno, a jedynym kryterium jest procentowy udział źródeł zagranicznych w finansowaniu.

W przeciwieństwie do wspomnianego aktu ustawa „O rejestracji agentów zagranicznych” (FARA) wykorzystuje kryterium charakteru i celów prowadzonej działalności. Ma ona zastosowanie w przypadku, gdy organizacja (lub inny podmiot bądź osoba fizyczna) angażuje się w działalność mającą na celu – lub uważaną za mającą na celu – wywarcie wpływu na gruzińskie władze, instytucje publiczne lub dowolny segment społeczeństwa, w szczególności wtedy, gdy taka działalność jest prowadzona pod

kierownictwem, kontrolą, instrukcjami lub nadzorem zagranicznego zleceniodawcy.

Co więcej, o ile „ustawa rosyjska” nakazuje raportowanie działań prowadzonych w poprzednim roku kalendarzowym, FARA wybiega w przyszłość i nakłada odpowiedzialność karłą za prowadzenie działań bez uprzedniej rejestracji i autoryzacji. Formy odpowiedzialności również znacząco się różnią: ustawa o przejrzystości przewiduje jedynie sankcje administracyjne (finansowe), podczas gdy w FARA zapisano odpowiedzialność karłą, w tym karę pozbawienia wolności, a do kodeksu karnego wprowadzono stosowne zmiany.

---

2 Ashsh-is kanoni [Prawo USA (FARA)] wrceledeba fizykur pirebze, nebismier korporacjaze, mecar-mze... – Gorduladze [Prawo USA (FARA) dotyczy osób fizycznych, każdej korporacji i przedsiębiorcy... - Gorduladze], Business Media, 03.03.2025, <https://bm.ge/news/ashsh-is-kanoni-fara-vrtseldeba-fizykur-pirebze-nebismier-korporatsiaze-metsarmeze-gorduladze>.

## USTAWA

	<b>„O przejrzystości wpływów zagranicznych”</b> (2024, „ustawa rosyjska”)	<b>„O rejestracji agentów zagranicznych”</b> (2025, odpowiednik FARA)
<b>Podmioty objęte ustawą</b>	Organizacje pozarządowe i media	Organizacje, spółki, przedsiębiorcy, stowarzyszenia oraz osoby fizyczne – praktycznie wszystkie podmioty
<b>Kryterium uznania za „agenta”</b>	Wyłącznie kryterium finansowania ze źródeł zagranicznych (min. 20%). Charakter działalności nie ma znaczenia	Charakter i cel działalności – np. działania mające na celu wywieranie wpływu na władze, instytucje publiczne, społeczeństwo; dodatkowo pod kontrolą lub na zlecenie zagranicznego podmiotu
<b>Rodzaj obowiązku</b>	Obowiązek raportowania <i>ex post</i> (sprawozdawczość dotycząca poprzedniego roku)	Obowiązek wcześniejszej rejestracji przed podjęciem działań (prewencyjny charakter)
<b>Rodzaj sankcji</b>	Sankcje administracyjne (finansowe)	Odpowiedzialność karna, w tym kara pozbawienia wolności (wprowadzona do kodeksu karnego)
<b>Charakter ustawy</b>	Ogólnikowa, niejasna, sprowadzająca się do kryterium finansowania	Bardziej szczegółowa – opiera się na ocenie faktycznej działalności i relacji z zagranicznym zlecniodawcą

### ISTOTA USTAWY „O PRZEJRZYSTOŚCI WPLYWÓW ZAGRANICZNYCH”

Art. 2 ust. 1 gruzińskiej ustawy „O przejrzystości wpływów zagranicznych” zawiera definicję organizacji realizującej interesy obcego państwa. Ma ona zastosowanie tylko do czterech rodzajów podmiotów prawnych, pod warunkiem że uzyskują ponad 20% swoich całkowitych dochodów z działalności niekomercyjnej w ciągu roku kalendarzowego od obcego państwa:

- a) osób prawnych nieprowadzących działalności gospodarczej (podmiotów niekomercyjnych);
- b) nadawców;
- c) osób prawnych, które samodzielnie lub wspólnie posiadają media drukowane działające w Gruzji;
- d) osób prawnych, które samodzielnie lub wspólnie posiadają domenę bądź hosting internetowy przeznaczone dla mediów cyfrowych rozpowszechniających informacje do masowego odbiorcy w języku urzędowym Gruzji lub korzystają z nich.

Chodzi zatem o „nieprowadzące działalności gospodarczej (niekomercyjne) osoby prawne” zarejestrowane w Gruzji oraz organizacje medialne. Podmiotem ustawy nie są osoby fizyczne ani nieprowadzące działalności gospodarczej (niekomercyjne) osoby prawne z innych krajów bądź ich oddziały, ani też np. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jeśli ich działalność nie jest związana ze sferą mediów.

Ustawa „O przejrzystości wpływów zagranicznych” zapewnia wąską interpretację tego, co można uznać za dochody, co jest uzyskaniem dochodów, a także w jakich okolicznościach obce państwo jest uważane za źródło dochodów. Ustawa definiuje pojęcie „obcego wpływu”, w szczególności wymieniając następujące ich rodzaje:

- a) podmiot funkcjonujący w ramach systemu władz obcego państwa;
- b) osoba fizyczna, która nie jest obywatelem Gruzji;
- c) osoba prawna, która nie została utworzona na mocy gruzińskiego ustawodawstwa;
- d) jednostka organizacyjna (w tym fundacja, stowarzyszenie, korporacja, związek lub organizacja innego typu) lub inna forma stowarzyszenia osób, która została utworzona na mocy prawa obcego państwa lub prawa międzynarodowego.

Dochody otrzymane od któregokolwiek z powyższych podmiotów – w tym kwoty pieniężne lub aktywa materialne – są uznawane za dochody zagraniczne. Przeniesienie takich aktywów na własność lub do użytkowania stanowi otrzymanie dochodu.

Charakterystyczną cechą tej ustawy jest to, że status „organizacji realizującej interesy obcych władz” zależy od źródła dochodu. Określenie to może zostać zastosowane nie tylko w wyniku bezpośredniego finansowania z zagranicznego źródła, ale także pośrednio – na przykład wtedy, gdy gruziński podmiot prawny przekazuje środki otrzymane bezpośrednio lub pośrednio od obcego państwa. Co więcej, ciężar dowodu w zakresie pochodzenia środków spoczywa na organizacji otrzymującej. Jeśli źródło dochodu jest nieokreślone lub nie można go ustalić, ustawa zakłada, że dochód pochodzi z zagranicy.

W sporządzonej w trybie pilnym opinii na temat gruzińskiej ustawy Komisja Wenecka zauważa, że ustawa nie jest precyzyjna i ma bardzo szeroki zakres, a także pozostawia nadmierną swobodę organom państwowym, zwłaszcza Ministerstwu Sprawiedliwości. Kwestie te ilustruje szereg terminów użytych w ustawie. Znaczenie pojęcia „obce władze” obejmuje szeroki

¶ Komisja Wenecka uważa, że ustawa nie jest precyzyjna i ma bardzo szeroki zakres, a także pozostawia nadmierną swobodę organom państwowym, zwłaszcza Ministerstwu Sprawiedliwości.

zakres podmiotów – od podmiotu wchodzącego w skład systemu ustrojowego obcego państwa aż po osobę fizyczną, która nie jest obywatelem Gruzji. „Organizacja realizująca interesy zagraniczne” jest identyfikowana poprzez odwołanie do jej statusu formalnoprawnego (niekomercyjny podmiot prawny, nadawca lub podmiot prawny posiadający drukowane środki masowego przekazu, podmiot prawny posiadający domenę internetową lub korzystający z niej) oraz źródeł („obca władza”, która obejmuje wszelkie publiczne lub prywatne źródła spoza Gruzji, w tym każdą osobę fizyczną) „ponad 20%” jej dochodów (przy czym „dochód” jest rozumiany szeroko i odnosi się do wszelkich dochodów finansowych lub innych dochodów materialnych). W wyniku połączenia tych szeroko i niejasno określonych terminów kategoria podmiotów kwalifikujących się jako „organizacje realizujące interesy zagraniczne” jest potencjalnie bardzo duża i nieokreślona. Co więcej, dochód może pochodzić od tzw. władzy zagranicznej niezależnie od tego, czy ta ostatnia przekazuje go podmiotowi bezpośrednio, czy przez jakiegoś pośrednika. W efekcie wiele podmiotów może mieć trudności z ustaleniem, czy kwalifikują się jako „organizacje realizujące interesy zagraniczne”. W tym celu musiałyby one dysponować bardzo dokładnymi informacjami o źródłach finansowania swoich sponsorów, co może wymagać rozległych źródeł materialnych i zasobów ludzkich, przekraczających możliwości wielu – jeśli nie większości – podmiotów podlegających ograniczeniom wynikającym z nowych przepisów<sup>3</sup>.

### Rejestracja i wyrejestrowanie

Zgodnie z ustawą każdy podmiot, który spełnia kryteria kwalifikujące go jako „organizację realizującą interesy zagraniczne”, jest zobowiązany do złożenia pisemnego wniosku o rejestrację do Krajowej Agencji Rejestru Publicznego działającej przy Ministerstwie Sprawiedliwości Gruzji i ma obowiązek dokonać tego do końca stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, w którym kryteria zostały spełnione.

Wspomniany przepis ustanawia obowiązek corocznego składania deklaracji przez organizacje. Jednak w momencie uchwalenia ustawy wprowadzono również przepis przejściowy, który zobowiązał organizacje spełniające określone kryteria – przede wszystkim te, których co najmniej 20% finansowania pochodziło ze źródeł zagranicznych – do złożenia wniosku rejestracyjnego już do 1 września 2024 r., na podstawie danych z roku 2023.

W deklaracji składanej do Krajowej Agencji Rejestru Publicznego oprócz danych identyfikacyjnych organizacji należy podać informacje o źródle, kwocie i celu wszelkich środków pieniężnych, wartości majątkowej lub o innych korzyściach materialnych uzyskanych i wydanych w poprzednim roku kalendarzowym. Ponadto należy podać informacje o kwocie i celu wszelkich środków pieniężnych wydanych w tym samym okresie.

Komisja Wenecka przypomina, że „stowarzyszenia nie powinny mieć ogólnego obowiązku ujawniania nazwisk i adresów [swoich] członków, ponieważ byłoby to niezgodne zarówno z ich prawem do swobody zrzeszania się, jak i prawem do poszanowania życia prywatnego”. Przypomina również, że „tak drastyczny środek, jak »obowiązek podawania informacji do wiadomości publicznej« (tzn. upublicznienie źródła finansowania i tożsamości darczyńców) może być uzasadniony tylko w przypadku partii

3 V. Bilkova, D.A. Kaye, H. Kjerulf, Z. Knezevic, *Urgent opinion on the law on transparency of foreign influence*, 21.05.2024, <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-PI%282024%29013-e>.

politycznych i podmiotów formalnie zaangażowanych w działalność lobbingsową za wynagrodzeniem”. Oznacza to, że im szerszy jest zakres obowiązków informacyjnych wynikających z ustawy, tym trudniej jest gruzińskim władzom uzasadnić konieczność zastosowania takich środków w świetle prawa do wolności zrzeszania się oraz prawa do życia prywatnego i rodzinnego, obejmującego ochronę danych osobowych<sup>4</sup>.

Ustawa o przejrzystości określa również procedurę cofnięcia rejestracji organizacji realizującej interesy zagraniczne. Podmiot, który zgodnie z danymi za poprzedni rok kalendarzowy przestał spełniać kryteria określone w ustawie dla organizacji realizujących interesy zagraniczne, ma prawo – przy składaniu deklaracji finansowej do Agencji – złożyć pisemny wniosek wraz z uzasadnieniem do Ministerstwa Sprawiedliwości Gruzji i zażądać wyrejestrowania. W takim przypadku osoba upoważniona przez Ministerstwo po zbadaniu sprawy podejmuje decyzję w ciągu 30 dni roboczych. Ustawa nie precyzuje jednoznacznie warunków cofnięcia rejestracji i choć wystarczające powinno być uzyskanie informacji, że podmiot nie czerpie już ponad 20% swoich dochodów z zagranicy, to odwołanie się w ustawie do „stosownej analizy i zbadania sprawy” pozwala przypuszczać, że może to nie być takie proste. W przypadku decyzji o wykreśleniu podmiotu z rejestru, Agencja jest zobowiązana do niezwłocznego wykreślenia tego podmiotu z rejestru organizacji realizujących interesy zagraniczne oraz do usunięcia ze strony internetowej informacji i dokumentów dotyczących tego podmiotu opublikowanych zgodnie z omawianą ustawą. Decyzja o wykreśleniu podmiotu z rejestru jest jawna i publikowana w internecie.

## USTAWA „O REJESTRACJI AGENTÓW ZAGRANICZNYCH” (FARA)

Zgodnie z tą ustawą żadna osoba nie może działać w charakterze agenta zagranicznego zleceńodawcy, jeżeli nie złoży w Biurze Antykorupcyjnym oświadczenia rejestracyjnego oraz dodatkowych dokumentów wymaganych zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>5</sup>.

Ustawa definiuje trzy kategorie zagranicznych mocodawców, do których należą<sup>6</sup>:

- rząd obcego państwa lub zagraniczna partia polityczna;
- osoba spoza Gruzji, chyba że taka osoba jest obywatelem Gruzji i ma miejsce zamieszkania na terytorium 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.

FARA stosuje szeroką definicję terminu „osoba”, obejmującą osoby fizyczne, spółki osobowe, stowarzyszenia, spółki kapitałowe, organizacje i wszelkie inne grupy osób nieposiadające osobowości prawnej. W efekcie regulacje zawarte w ustawie mają zastosowanie nie tylko do osób fizycznych, lecz także do niemal wszystkich podmiotów prawnych, które mieszczą się w definicji „agenta zagranicznego mocodawcy”.

Przy definiowaniu agenta zagranicznego mocodawcy<sup>7</sup> FARA stosuje trzy główne kryteria, których połączenie decyduje o tym, czy przepisy ustawy mają zastosowanie do konkretnej osoby,

4 *Ibidem*.

5 Gruzjińska ustawa „O rejestracji agentów zagranicznych” (FARA), art. 2 ust. 1.

6 *Ibidem*, art. 1 lit. b).

7 *Ibidem*, art. 1 lit. c).

¶ W efekcie regulacje zawarte w ustawie mają zastosowanie nie tylko do osób fizycznych, lecz także do niemal wszystkich podmiotów prawnych, które mieszczą się w definicji „agenta zagranicznego mocodawcy”.

czy też nie. Przede wszystkim ustawa skupia się na statusie, w ramach którego działa dana osoba. Za agentów działających na rzecz zagranicznego mocodawcy uznaje się następujące osoby:

- agent<sup>8</sup>,
- przedstawiciel,
- osoba zatrudniona przez zagranicznego mocodawcę lub działająca w służbie takiego mocodawcy,
- każda inna osoba działająca na zlecenie, wniosek lub pod kierownictwem lub kontrolą zagranicznego mocodawcy, bądź też agent, przedstawiciel lub osoba zatrudniona przez taką osobę lub działająca w służbie takiej osoby.

Oprócz spełnienia jednego z powyższych warunków, aby zakwalifikować osobę jako działającą w imieniu zagranicznego mocodawcy, musi zostać spełniony jeszcze co najmniej jeden z poniższych. Osoba ta musi w całości lub w znacznej części bezpośrednio lub pośrednio być:

- nadzorowana przez zagranicznego mocodawcę,
- zarządzana przez zagranicznego mocodawcę,
- kontrolowana przez zagranicznego mocodawcę,
- finansowana lub subsydiowana przez zagranicznego mocodawcę.

W oparciu o logikę pierwszego ustępu dotyczącego podmiotów omawiany ustęp należy również interpretować jako zestaw warunków wobec

siebie alternatywnych. Oznacza to, że spełnienie jednego z nich – przy założeniu spełnienia pozostałych warunków wstępnych – wystarczy, by uznać daną osobę za potencjalnego agenta zagranicznego mocodawcy. Istnieje jednak również odmienna interpretacja, zgodnie z którą wskazana lista warunków powinna być traktowana łącznie, a status agenta zagranicznego mocodawcy można przypisać dopiero w przypadku łącznego spełnienia wszystkich wymienionych przesłanek.

Aby osoba fizyczna lub prawna mogła zarejestrować się jako agent zagranicznego mocodawcy, konieczne jest zawarcie umowy z zagranicznym mocodawcą lub posiadanie odpowiedniego pełnomocnictwa. Innym warunkiem jest zatrudnienie, co oznacza, że agent musi mieć umowę o pracę z mocodawcą.

Art. 1 pkt g.a ustawy „O rejestracji agentów zagranicznych” stanowi również, że za „agenta” uważa się „każdą inną osobę działającą pod kierownictwem, na wniosek, zgodnie z instrukcjami lub pod kontrolą zagranicznego mocodawcy”. Warto zauważyć, że zgodnie z tym sformułowaniem nie ma wymogu, aby mocodawca finansował lub subsydiował agenta. Niewykluczone jednak, że Biuro Antykorupcyjne będzie interpretować już samo wsparcie finansowe jako rodzaj instrukcji, wniosku lub kontroli, umożliwiając tym samym uznanie pomocy finansowej za wystarczającą podstawę do zaklasyfikowania danej osoby jako agenta zagranicznego mocodawcy.

Ustawa uznaje za „agenta” każdą osobę, która działa na rzecz lub z polecenia zagranicznego mocodawcy. Może to być zarówno przedstawiciel lub pracownik takiego podmiotu, jak i każda inna osoba wykonująca jego instrukcje, działająca pod jego kierownictwem lub nadzorem. Dla wypełnienia definicji wystarczy, że działalność tej osoby jest – w całości lub w istotnej części – nadzorowana, kontrolowana, finansowana albo

8 Termin „agent” nie jest charakterystyczny dla gruzińskiego ustawodawstwa, w przeciwieństwie do prawa amerykańskiego. W niniejszej ustawie pojęcie to stanowi bezpośrednie tłumaczenie z ustawodawstwa amerykańskiego, dlatego słowo „agent” użyte w definicji „agenta zagranicznego mocodawcy” nie ma żadnych dodatkowych konotacji.

wspierana przez zagranicznego mocodawcę. Ta część ustawy jest niejednoznaczna, w szczególności dlatego, że nie jest jasne, czym dokładnie jest nadzór, zarządzanie lub kontrola zagranicznego mocodawcy nad organizacją pośredniczącą. Ustawa zawiera niejasne terminy, takie jak „bezpośredni lub pośredni nadzór, zarządzanie lub kontrola”, bez podawania precyzyjnych definicji.

Oprócz dwóch powyższych kryteriów ustawa określa konkretne rodzaje działań, w które dana osoba musi się angażować, aby zostać zaklasyfikowana jako agent zagraniczny. Należą do nich następujące działania:

- osoba uczestniczy w działalności politycznej w Gruzji, bezpośrednio lub za pośrednictwem innej osoby, na rzecz lub w interesie zagranicznego mocodawcy;
- osoba działa na terytorium Gruzji jako doradca ds. public relations, agent ds. reklamy, pracownik służb informacyjnych lub konsultant polityczny na rzecz lub w interesie zagranicznego mocodawcy;
- osoba pozyskuje, zbiera, wypłaca lub przekazuje na terytorium Gruzji datki, pożyczki, pieniądze lub inne wartościowe rzeczy w interesie lub na rzecz zagranicznego mocodawcy;
- osoba reprezentuje na terytorium Gruzji interesy zagranicznego mocodawcy przed dowolną agencją lub urzędnikiem państwowym.

Ustawa zawiera wyjaśnienia dotyczące niektórych z powyższych działań, ale definicje te pozostają nieprecyzyjne i szerokie. W odniesieniu do działalności politycznej używa sformułowań pozwalających na bardzo szeroką interpretację. W szczególności „działalność polityczna” definiowana jest jako wszelka działalność prowadzona lub planowana przez daną osobę

z przekonaniem lub zamiarem wywarcia wpływu, w dowolny sposób, na rząd Gruzji, dowolną agencją 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.

Do drugiej kategorii działalności regulowanej przez ustawę należą takie role, jak: konsultant ds. public relations, agent reklamowy, pracownik serwisu informacyjnego czy konsultant polityczny, przy czym ustawa zawiera definicje „pracownika serwisu informacyjnego” i „konsultanta politycznego”.

Dla celów ustawy „pracownik serwisu informacyjnego” definiowany jest jako dowolna osoba, która zajmuje się gromadzeniem, rozpowszechnianiem lub publikowaniem relacji, opisów, informacji lub danych dotyczących problemów, faktów, uwarunkowań politycznych, przemysłowych, pracowniczych, gospodarczych, społecznych, kulturalnych lub innych dotyczących dowolnego kraju (innego niż Gruzja) lub która gromadzi, rozpowszechnia lub publikuje je zgodnie z interesami rządu obcego kraju lub zagranicznej partii politycznej albo spółki osobowej, stowarzyszenia, spółki kapitałowej, organizacji lub innego połączenia osób fizycznych, których działalność jest regulowana prawem obcego kraju lub których główne miejsce prowadzenia działalności znajduje się w obcym kraju.

Ustawa zawiera również 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.

Art. 1 pkt c.a.c ustawy „O rejestracji agentów zagranicznych” stanowi, że dana osoba jest uważana za agenta, jeśli pozyskuje, zbiera, wypłaca lub przekazuje na terytorium Gruzji datki, pożyczki, pieniądze lub inne wartościowe rzeczy w interesie lub na rzecz zagranicznego mocodawcy. Przepis ten de facto wymaga rejestracji osób lub podmiotów prawnych, które zbierają środki pieniężne za granicą na pomoc ofiarom wojny lub klęsk żywiołowych.

Czwarta forma działalności zdefiniowana w ustawie jest również nieprecyzyjna i nadmiernie szeroka. Przepis stanowiący, że agentem jest ten, kto „reprezentuje interesy zagranicznego mocodawcy przed dowolną agencją państwową lub urzędnikiem w Gruzji” jest sformułowany na tyle ogólnie, że dowolna forma interakcji z agencją państwową może być interpretowana jako reprezentowanie interesów zagranicznego mocodawcy. W praktyce może to oznaczać, że nawet rutynowe miesięczne operacje finansowe mogą zostać uznane za wystarczające do spełnienia wymogów ustawy.

15 maja 2025 r. Gruzińskie Stowarzyszenie Młodych Prawników, Studio Monitor i Georgian News złożyły skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego, wnosząc o unieważnienie ustawy „O rejestracji agentów zagranicznych” i zawieszenie jej przepisów do czasu rozstrzygnięcia sprawy<sup>9</sup>. W swoim wniosku organizacje argumentują, że art. 1 pkt c) gruzińskiej ustawy „O rejestracji agentów zagranicznych” określa, kogo należy uznać za agenta zagranicznego

(czyli obcej władzy) i używa stygmatyzującego terminu wobec przedstawicieli gruzińskiego społeczeństwa obywatelskiego. Przy nieprecyzyjnych definicjach terminów ustawa wskazuje, że społeczeństwo obywatelskie reprezentuje obcokrajowców, a nie Gruzinów. Co więcej, termin „agent” był historycznie kojarzony ze zdradą jeszcze od czasów sowieckich, co sprawia, że jego użycie jest szczególnie problematyczne. Wprawdzie definicja sama w sobie nie nakłada żadnych wyraźnych ograniczeń, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pokazuje, że nawet przy braku bezpośrednich środków zakazujących negatywne „etykietowanie” działalności danego stowarzyszenia przez władze może mieć efekt mrozący dla jego funkcjonowania. Określenie osoby fizycznej lub prawnej – czy nawet niezarejestrowanego stowarzyszenia – mianem „agenta zagranicznego mocodawcy” jest szczególnie problematyczne, gdy takie osoby lub podmioty działają przy pełnej niezależności organizacyjnej, zarządczej i operacyjnej od jakichkolwiek zagranicznych mocodawców<sup>10</sup>.

### 3.2. Zmiany w ustawodawstwie dotyczącym mediów

W lutym 2025 r. postowie Gruzińskiego Marzenia wprowadzili kilka poprawek legislacyjnych do gruzińskiej ustawy „O radiofonii i telewizji”, które zdaniem wielu organizacji pozarządowych są w znacznym stopniu sprzeczne z prawami podstawowymi oraz z postanowieniami gruzińskiej

9 „Uckhoetis agentebis registraciis akti” sakonstitucio sasamartloszi gasachvrda [„Ustawa o rejestracji agentów zagranicznych” została zaskarżona w Sądzie Konstytucyjnym], Sakartvelos akhalgazrda iuristta asociacia (saia) [Stowarzyszenie Młodych Prawników Gruzji (GYLA)], 22.05.2025, <https://gyla.ge/en/post/FARA-sakonstitucio-sasamartloszi-gasachivrda>.

10 A(a)ip „Sakartwelos akhalgazrda iuristta asociacia”, a(a)ip „Studia monitori”, „szps Sakartwelos ambebi”, Nona Kurdowanidze, Gela Mtviliszwili da Nino Zuriaszwili Sakartwelos parlamentis cinaagmdeg [Organizacja pozarządowa „Stowarzyszenie Młodych Prawników Gruzji”, organizacja „Studio Monitor”, spółka „Wiadomości Gruzji”, Nona Kurdowanidze, Gela Mtviliszwili i Nino Zuriaszwili przeciwko Parlamentowi Gruzji], 20.05.2025, <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=17979>.

¶ W lutym 2025 r. posłowie Gruzińskiego Marzenia wprowadzili kilka poprawek legislacyjnych do gruzińskiej ustawy „O radiofonii i telewizji”, które zdaniem wielu organizacji pozarządowych są w znacznym stopniu sprzeczne z prawami podstawowymi oraz z postanowieniami gruzińskiej konstytucji.

konstytucji. Niektóre z planowanych poprawek mają na celu ograniczenie i uregulowanie nadawanych treści, natomiast inne dotyczą ograniczeń w finansowaniu mediów.

Pierwsza poprawka ma wprowadzać tzw. model brytyjski w regulacji działalności nadawczej. Zgodnie z proponowaną nowelizacją ustawa „O radiofonii i telewizji” zawierałaby szczegółowe standardy dotyczące telewizyjnej i radiowej działalności nadawczej, obejmujące takie elementy, jak: rzetelność faktów i prawo do odpowiedzi; uczciwość i bezstronność; ochrona prywatności i życia osobistego; pozyskiwanie i rozpowszechnianie informacji za pomocą metod niejawnych; relacjonowanie konfliktów zbrojnych, wypadków i sytuacji kryzysowych, a także szczegółowe zasady ochrony osób małoletnich.

Wiele szczegółowych przepisów przedstawionych w projekcie nowelizacji pochodzi bezpośrednio z Kodeksu postępowania dla nadawców. W ramach istniejącego prawa standardy nadawania były regulowane przez ten właśnie kodeks, przyjęty na mocy uchwały nr 2, będącej aktem wykonawczym wydanym przez Gruzjińską Narodową Komisję Łączności (GNCC). Domniemane naruszenia standardów nadawania były wcześniej rozpatrywane wyłącznie za pośrednictwem wewnętrznych organów regulacyjnych ustanowionych w organizacjach nadawczych, które analizowały skargi i zapewniały odpowiednie reagowanie w oparciu o wspomniany kodeks. Na mocy planowanej nowelizacji do reagowania na naruszenia standardów nadawania – oprócz wspomnianych mechanizmów samoregulacji – będzie uprawniona Krajowa Komisja Łączności, będąca organem państwowym. Strona zainteresowana będzie mogła złożyć skargę bezpośrednio do tej Komisji w związku z podejrzeniem naruszenia standardów. Jeśli zostanie ono stwierdzone, Komisja będzie uprawniona do zastosowania wobec

nadawców następujących sankcji: ostrzeżenie, grzywna, a w niektórych przypadkach także zawieszenie i cofnięcie licencji<sup>11</sup>.

Oprócz rozszerzania uprawnień GNCC problematyczność nowelizacji polega na planowanym regulowaniu nadawanych treści. Ustawa wprowadza wiele niejasnych przepisów, które stanowią poważne zagrożenie dla niezależności redakcyjnej oraz wolności słowa i wypowiedzi. Niejednoznaczne sformułowania i nieokreślony zakres tych przepisów sprawiają, że nie wiadomo, w jaki sposób GNCC będzie je interpretować i egzekwować<sup>12</sup>.

Gruzjińska ustawa „O radiofonii i telewizji” została uzupełniona o art. 52, który wprowadza szczegółowe przepisy dotyczące wymogów, jakie nadawca musi spełnić, aby zapewnić wymaganą poprawność przekazu. W szczególności:

- nadawca jest zobowiązany do podjęcia wszelkich uzasadnionych działań, aby zapobiec rozpowszechnianiu informacji fałszywych lub wprowadzających w błąd;
- istotne błędy faktograficzne muszą być korygowane publicznie i niezwłocznie, przy użyciu proporcjonalnych środków i formatów w odpowiednim czasie antenowym, gdy tylko nadawca poweźmie wiadomość o błędzie;

11 „Otsneba” mautsqebilebis regulirebis kanons internetzec gaavtsraleps [„Gruzjińskie Marzenie” rozszerzy ustawę o regulacji nadawców także na Internet], netgazeti.ge, 17.03.2025, <https://netgazeti.ge/news/767826/>.

12 „Maucqeblobis shesakheb” kanonshi inicirebuli cwililebebi dzirs utkhris mediis da gamokhatwis tavisuplebebs – sosialuri samartlianobis centri [Zmiany zainicjowane w ustawie „O nadawaniu” podważają wolność mediów i wolność wypowiedzi – Centrum Sprawiedliwości Społecznej], <https://socialjustice.org.ge/ka/products/mautsqebilebis-shesakheb-kanonshi-init-sirebuli-tsvlilebebi-dzirs-utkhris-mediis-da-gamokhatvis-tavisuflebebs>.

- prezentując informacje statystyczne, nadawca musi podać ich źródło;
- korzystanie z inscenizacji i rekonstrukcji w programach informacyjnych i społeczno-politycznych jest niedozwolone, chyba że wyraźnie zaznaczono, że jest to inscenizacja lub rekonstrukcja; każda rekonstrukcja dokumentów lub rzeczywistych faktów przez nadawcę musi być wyraźnie wskazana;
- nadawca musi wskazać źródło informacji, a w przypadku korzystania z anonimowych źródeł należy wyraźnie zaznaczyć, że tożsamość źródła jest ukrywana.

W przeciwieństwie do deklarowanego „brytyjskiego modelu regulacji” w ramach nowelizacji ustawy „O radiofonii i telewizji” zaproponowanej przez Gruzińskie Marzenie zasady uczciwości i bezstronności zostały uregulowane inaczej. Zgodnie z nowymi przepisami:

- nadawca jest zobowiązany do przestrzegania zasad uczciwości i bezstronności podczas dostarczania treści informacyjnych;
- w programach informacyjnych nadawca musi wyraźnie odróżniać fakty od opinii;
- zakazany jest udział osób piastujących stanowiska polityczne lub członków partii politycznych jako prezenterów wiadomości, osób prowadzących wywiady lub dziennikarzy w programach informacyjnych;
- nadawca musi traktować każdą osobę występującą w programie z należytą uczciwością i szacunkiem;
- każda osoba oskarżona w danym programie musi mieć możliwość udzielenia odpowiedzi;
- rozmowy telefoniczne prowadzone podczas transmisji na żywo muszą być wybierane w oparciu o zasadę uczciwości; zabronione jest emitowanie tylko jednego punktu

widzenia, aby zapobiec manipulowaniu opinią publiczną poprzez selekcję połączeń.

Warto odnotować, że brytyjskie standardy regulujące działalność nadawców różnią się znacząco od przepisów wprowadzonych na mocy nowelizacji. Zgodnie z brytyjskim kodeksem radiowo-telewizyjnym zasada bezstronności oznacza, że żadna ze stron nie może być traktowana w sposób uprzywilejowany. Co więcej, brytyjski kodeks nie zawiera nieprecyzyjnych postanowień, takich jak poniższe przepisy znajdujące się w gruzińskiej nowelizacji<sup>13</sup>:

*„Relacjonując spory polityczne lub inne spory w programach informacyjnych, nadawca musi zapewnić równowagę w każdym programie lub w całej serii programów”.*

*„Program autorski musi odpowiednio przedstawiać wszystkie istotne opinie alternatywne. Należy unikać zniekształcania faktów lub opinii oraz błędnej interpretacji odmiennych opinii”.*

*„Niedozwolone jest wyrażanie w programie stanowiska popierającego jakąkolwiek partię polityczną, stowarzyszenie publiczne, religijne lub inną grupę interesu albo sprzeciwiającego się im”.*

*„Zaproszenie tylko jednej zainteresowanej strony do szczegółowego omówienia określonej kwestii nie może być wykorzystywane jako narzędzie do atakowania innych grup, które nie są reprezentowane w programie”.*

13 *Ibidem.*

Jeśli nadawca narusza wymogi gruzińskich przepisów, warunki licencji lub warunki autoryzacji, dowolna zainteresowana strona może złożyć skargę do Komisji Łączności zgodnie z procedurami określonymi w ustawie. Złożenie takiej skargi nie wyłącza prawa strony do dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, na przykład złożenia powództwa o zniesławienie na podstawie właściwych przepisów prawa cywilnego.

Przedstawiciele mediów określanych jako „krytycznie nastawione stacje telewizyjne” twierdzą, że pod pozorem przyjęcia „standardów brytyjskich” partia Gruzji próbuje ustanowić ramy prawne dla cenzury politycznej. Uważają oni, że zmiany te wprowadzą mechanizmy – zarówno regulacyjne, jak i prawne – które legitymizują ingerencję państwa w treści redakcyjne w środowisku politycznym i prawnym zasadniczo odmiennym od realiów Wielkiej Brytanii<sup>14</sup>.

### Ograniczenia dotyczące finansowania nadawców medialnych

Kolejny pakiet nowelizacji do gruzińskiej ustawy „O radiofonii i telewizji”, zainicjowany i przyjęty przez partię rządzącą w 2025 r., wprowadza nowe ograniczenia dotyczące finansowania nadawców<sup>15</sup>. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy „celem nowelizacji jest uregulowanie kwestii finansowania otrzymywanego przez nadawców od obcych państw. Biorąc pod uwagę, że

informacje rozpowszechniane przez nadawców cieszą się wysokim poziomem wiarygodności i mogą wywierać znaczący wpływ na kształtowanie opinii publicznej, konieczne jest ustawowe ograniczenie otrzymywania przez nadawców finansowania od obcych państw. Zapewni to ograniczenie wpływu obcych państw na proces kształtowania opinii publicznej za pośrednictwem nadawców”<sup>16</sup>.

Zgodnie z gruzińską ustawą „O zmianie ustawy o radiofonii i telewizji” 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, teledruków, sponsoringu i lokowania produktów w programach. Ponadto zabronione jest nabywanie usług nadawczych przez obce państwo (z wyjątkiem reklamy komercyjnej i lokowania produktów [towarów i usług] w programie) oraz bezpośrednie lub pośrednie finansowanie lub współfinansowanie przygotowania lub emisji programu.

Ustawa wprowadza definicję „obcego państwa”, która w pełni powiela art. 3 ustawy „O przejrzystości wpływów zagranicznych”.

Zgodnie z międzynarodowym prawem dotyczącym praw człowieka całkowity zakaz finansowania nadawców ze źródeł zagranicznych stanowi nieuzasadnione ograniczenie prawa do swobody wypowiedzi. Zakaz ten nie służy żadnemu uzasadnionemu celowi ani nie chroni żadnego interesu publicznego czy dobra wspólnego. Wręcz przeciwnie – tego typu

14 „Ocnebis” achali kanonproeqti, rogorc „sakontrolo gasrola” maucqblebis cinaagmdeg [Nowy projekt ustawy „Marzenia” jako „kontrolny strzał” wymierzony w nadawców], Netgazeti.ge, 12.03.2025, <https://netgazeti.ge/life/765384/>.

15 „Maucqblobis szesakheb” Sakartwelos kanonszi cwililebis szet’anis teobaze [O zmianie ustawy Gruzji „O nadawaniu”], SSIIP „Sakartwelos sakanondeblo macne” Państwowa Instytucja Prawna „Biuletyn Ustawodawczy Gruzji”, 01.04.2025, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6461980?publication=0>.

16 „Maucqblobis szesakheb” Sakartwelos kanonszi cwililebis szet’anis teobaze (registraciis nr 07-3/30/11, inicirebuli warianti, gansmartebiti barati) [„O zmianie ustawy Gruzji ‘O nadawaniu’” (rejestracja nr 07-3/30/11, wersja inicjująca, karta wyjaśniająca)], <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/381174>.

ograniczenia blokują dostęp do alternatywnych źródeł informacji i utrudniają kształtowanie krytycznego dyskursu publicznego. Szkodliwe intencje ustawodawcy ujawniają się już w samym uzasadnieniu do ustawy, w którym stwierdzono, że: „informacje rozpowszechniane przez nadawców cieszą się wysokim poziomem wiarygodności i mogą wywierać znaczący wpływ na kształtowanie opinii publicznej, konieczne jest więc ustawowe ograniczenie otrzymywania przez nadawców finansowania od obcych państw”.

Przedstawiciele mediów określanych mianem „niezależnych” zauważyli, że chociaż finansowanie zagraniczne stanowiło dotychczas niewielką część ich przychodów, w obliczu nasilających się represji ze strony państwa może ono stać się kluczowym źródłem utrzymania działalności. W połączeniu z innymi restrykcyjnymi środkami nowelizacja ta jest postrzegana jako celowa próba kontrolowania i osłabienia przez Gruzińskie Marzenie krytycznie nastawionych mediów, których działalność rzuca światło na trudną sytuację w kraju i masowe naruszenia praw człowieka<sup>17</sup>.

Tym samym nowelizacja rozszerza podejście regulacyjne ustawy „O przejrzystości wpływów zagranicznych” na nadawców medialnych, przy czym nie chodzi o wymóg przejrzystości, lecz o całkowity zakaz.

### 3.3. Zmiany negatywnie wpływające na równość płci

W lutym 2025 r. jednoizbowy parlament Gruzji zainicjował pakiet zmian legislacyjnych, które doprowadziły do całkowitego usunięcia terminów „płeć” i „tożsamość płciowa” z gruzińskiego ustawodawstwa. W ramach inicjatywy ustawodawczej zaproponowano kompleksowe przedredagowanie 16 obowiązujących ustaw w celu wyeliminowania terminologii odzwierciedlającej uwrażliwienie na kwestie płci. Wśród tych ustaw znalazła się także ustawa o radiofonii i telewizji.

Zgodnie z poprzednim brzmieniem ustawy o radiofonii i telewizji nadawcom telewizyjnym i radiowym zabraniano rozpowszechniania jakichkolwiek programów lub reklam, które nawiązywałyby do przemocy lub nienawiści (zawierały mowę nienawiści) wobec osoby lub grupy ze względu na niepełnosprawność, pochodzenie etniczne lub społeczne, płeć, tożsamość płciową, narodowość, rasę, religię lub przekonania, orientację seksualną, kolor skóry, cechy genetyczne, język, poglądy polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, status majątkowy, miejsce urodzenia lub wiek. Po dokonaniu nowelizacji z powyższego przepisu usunięto określenia „płeć” i „tożsamość płciowa”. Oznacza to, że obecnie dopuszczalne prawnie stałoby się nadawanie na przykład programu telewizyjnego podlegającego do nienawiści ze względu na płeć lub tożsamość płciową.

Zdaniem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego te zmiany w ustawodawstwie stoją w sprzeczności z wieloma powszechnymi instrumentami ochrony praw człowieka, w tym z Konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW) oraz konwencją sambiulską. Ratyfikując te instrumenty prawne, państwo gruzińskie zobowiązało się do prowadzenia polityki równości płci i ustanowienia

17 Proposed amendments to the “Law on Broadcasting” undermine freedoms of media and expression Social Justice Center, socialjustice.org.ge, 12.03.2025, <https://socialjustice.org.ge/en/products/mautsqeblobis-shesakheb-kanonshi-initsirebuli-tsvlilebebi-dzirs-utkhris-mediis-da-gamokhatvis-tavisuflebebs>.

¶ W połączeniu z innymi restrykcyjnymi środkami nowelizacja ta jest postrzegana jako celowa próba kontrolowania i osłabienia przez Gruzińskie Marzenie krytycznie nastawionych mediów, których działalność rzuca światło na trudną sytuację w kraju i masowe naruszenia praw człowieka.

gwarancji ochrony przed przemocą ze względu na płeć<sup>18</sup>.

### 3.4. Przepisy dotyczące zniesławienia i pojęcia zdrady stanu

#### Zmieniony standard wolności słowa

W czerwcu 2025 r. parlament Gruzji przyjął w trybie przyspieszonym poprawki dotyczące zniesławienia. Zmiany te objęły gruzińską ustawę „O wolności słowa i swobodzie wypowiedzi” oraz Kodeks postępowania cywilnego. Istotą reformy jest przerwienie ciężaru dowodu w sprawach o zniesławienie. W poprzednim stanie prawnym w sprawach dotyczących ograniczeń wolności słowa ciężar dowodu spoczywał na stronie inicjującej ograniczenie. Na mocy nowej ustawy sytuacja ta została odwrócona<sup>19</sup>.

Pierwotna wersja ustawy, obowiązująca przed nowelizacją, została przyjęta w 2004 r. w wyniku reform związanych z „rewolucją róż” i wzmocniła wolność wypowiedzi jednostek. Zgodnie z ówczesnymi przepisami, jeśli dana osoba uważała, że została zniesławiona, wносиła sprawę do sądu i musiała udowodnić, że doszło do zniesławienia. Kolejnym krokiem była odpowiedzialność cywilna za zniesławienie, która była stwierdzana przez sąd, o ile „powód udowodnił

przed sądem, że wypowiedź pozwanego zawiera istotnie fałszywe stwierdzenie dotyczące powoda oraz że wypowiedź ta spowodowała szkodę po stronie powoda”.

W przypadku osób publicznych strona powodowa musiała również wykazać, że:

- wypowiedź pozwanego zawierała istotnie fałszywe stwierdzenie dotyczące bezpośrednio powoda,
- wypowiedź spowodowała szkodę po stronie powoda oraz
- pozwany albo wiedział, że wypowiedź jest fałszywa, albo dopuścił się rażącego niedbalstwa prowadzącego do rozpowszechnienia istotnie fałszywego stwierdzenia<sup>20</sup>.

Ostatnia nowelizacja przenosi ciężar dowodu z powoda na pozwanego, który obecnie musi udowodnić przed sądem, że jego wypowiedź nie zawierała istotnie fałszywych informacji. W wyniku tej zmiany z ustawy usunięto dotychczasową zasadę przewodnią, że „wszelkie wątpliwości, których nie można udowodnić zgodnie z procedurą ustanowioną przez prawo, należy rozstrzygać na korzyść wolności wypowiedzi”.

Na mocy nowych przepisów zmieniono również ustawową definicję zniesławienia. Dotychczas zniesławienie było definiowane jako wypowiedź zawierająca istotnie fałszywe stwierdzenie, które spowodowało szkodę oraz zaszkodziło reputacji danej osoby. Nowelizacja usunęła z definicji wymóg spowodowania szkody. Poprzednio, aby rozstrzygnąć spór, konieczne było udowodnienie nie tylko fałszywości

18 The Removal of the Concepts and Principles of Gender and Gender Equality from Legislation Will Worsen the Situation of Women - Social Justice Center, socialjustice.org.ge, 03.03.2025, <https://socialjustice.org.ge/en/products/kanonmdeblobidan-genderisa-da-genderuli-tanastorobis-terminibisa-da-printsi-pebis-gakroba-kalta-mdgomareobas-gaaauaresebs>.

19 „„Sitqwis'a da gamokhatwis tawisuplebis szesakheb” Sakartwelos kanonszi cwililebis szet'anis teobaze [O zmianie ustawy Gruzji „O wolności słowa i wypowiedzi”], SSIP „Sakartwelos sakanondeblo macne” [Państwowa Instytucja Prawna „Biuletyn Ustawodawczy Gruzji”], 26.06.2025, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6544501?publication=0>.

20 „„Sitqwis'a da gamokhatwis tawisuplebis szesakheb” [O wolności słowa i wyrazu], SSIP „Sakartwelos sakanondeblo macne” [Państwowa Instytucja Prawna „Biuletyn Ustawodawczy Gruzji”], 24.06.2025, <https://matsne.gov.ge/document/view/33208?publication=8>.

wypowiedzi, ale także wynikającej z niej szkody, natomiast obecnie nie ma już takiego obowiązku. Zmiana ta wywrze znaczący wpływ na praktykę orzecznictwa.

Wspomniane modyfikacje, w powiązaniu ze zmianami w kodeksie postępowania cywilnego, prowadzą w istocie do przesunięcia punktu ciężkości – od zasady prymatu wolności wypowiedzi ku rozwiązaniom sprzyjającym jej ograniczaniu.

### Zdrada stanu

Ponowne wprowadzenie przestępstwa zdrady stanu do gruzińskiego Kodeksu karnego odzwierciedla obecną trajektorię polityczną kraju. Przed kwietniem 2007 r. art. 307 Kodeksu karnego definiował „zdradę stanu” jako szpiegostwo, ujawnienie tajemnicy państwowej, spisek lub bunt, sabotaż i inne podobne przestępstwa.

Na mocy poprawek zainicjowanych przez Gruzjińskie Marzenie przepis ten został wprowadzony ponownie, tym razem z terminem „zdrada ojczyzny”, choć jego treść pozostaje zasadniczo identyczna z wersją sprzed 2007 r. Proces legislacyjny towarzyszący tej zmianie w pełni wpisuje się w narrację partii Gruzjińskie Marzenie o obronie „suwerenności” i „ojczyzny”.

Pod względem prawnym nowelizacja nie wprowadza jednak żadnych istotnych zmian. Nie ustanawia nowych czynów zabronionych ani nie zmienia kar za istniejące przestępstwa. Zgodnie z nowo dodanym art. 307<sup>1</sup> Kodeksu karnego „zdrada ojczyzny” jest definiowana jako popełnienie przestępstwa przez obywatela Gruzji lub bezpaństwowca posiadającego prawo legalnego pobytu w Gruzji.

Na mocy tego katalogu „zdradę ojczyzny” stanowią obecnie następujące czyny:

- naruszenie integralności terytorialnej Gruzji,
- zawarcie lub negocjowanie niekonstytucyjnego traktatu,

- naruszenie bezpieczeństwa Gruzji w polityce zagranicznej,
- wstąpienie w szeregi zagranicznej służby wywiadowczej,
- naruszenie zdolności obronnych Gruzji,
- ujawnienie tajemnic państwowych,
- szpiegostwo,
- spisek lub bunt w celu siłowej zmiany porządku konstytucyjnego Gruzji,
- sabotaż,
- udzielanie pomocy we wrogich działaniach obcemu państwu, organizacji zagranicznej lub podmiotowi kontrolowanemu przez obce państwo.

Tym samym ponowne wprowadzenie artykułu o zdradzie stanu jest manewrem całkowicie politycznym. Służy ono jako narzędzie propagandowe, a jednocześnie nie powoduje żadnych realnych zmian prawnych.

### 3.5. Przepisy wymagające zgody państwa na otrzymanie grantów

#### Nowe poprawki do gruzińskiej ustawy „O grantach”

Poprawki do gruzińskiej ustawy o grantach są bezpośrednią odpowiedzią na bieżące wydarzenia polityczne. Podkreślono to w uzasadnieniu nowelizacji, które odzwierciedla publiczną retorykę rządzącej partii Gruzjińskie Marzenie. W uzasadnieniu stwierdzono, że „w ramach wzmocnienia i umacniania suwerenności państwa konieczne będzie uzyskiwanie zgody rządu Gruzji lub upoważnionej osoby/upoważnionego organu przez niego wskazanego w przypadku zamiaru uzyskania grantu z odnośnych źródeł zagranicznych”.

W pierwszym zbiorze poprawek wprowadzono następujące kluczowe postanowienia:

- mechanizm uzyskiwania zgody rządu przed wypłatą grantu;
- procedura monitorowania wypłat i uzyskiwania grantów bez takiej zgody;
- przepisy dotyczące odpowiedzialności i procedury nakładania sankcji za uzyskanie grantu bez uprzedniej zgody.

Nowelizacja z jednej strony wprowadza mechanizm uzyskiwania zgody na wypłatę grantu, a z drugiej – ustanawia zakaz otrzymywania grantu bez uzyskania takiej zgody.

Zgodnie ze znowelizowaną ustawą darczyńca zamierzający przyznać grant – zgodnie z definicją i zakresem przewidzianym w ustawie – musi uzyskać uprzednią pisemną zgodę rządu Gruzji lub wyznaczonej upoważnionej osoby/upoważnionego organu. W tym celu darczyńca musi przedłożyć projekt umowy o udzielenie grantu na piśmie. Przed wydaniem decyzji władze gruzińskie mogą również zażądać dodatkowej dokumentacji. Warto zauważyć, że ustawa nie redefiniuje pojęcia „grant” ani nie zmienia definicji „grantobiorcy” czy „grantodawcy” (darczyńcy). Ponadto należy zauważyć, że pierwotne poprawki do ustawy „O grantach” nie zmieniły definicji grantu ani listy grantobiorców i grantodawców (darczyńców)<sup>21</sup>.

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.

Nowelizacja wprowadza również odpowiedzialność dla grantobiorców. W szczególności zabrania się im przyjmowania jakichkolwiek grantów, które nie zostały zatwierdzone przez władze Gruzji. Co więcej, niewłaściwe wykorzystanie grantu lub zmiana jego przeznaczenia bez zgody władz jest również uznawana za naruszenie ustawy równoznaczne z otrzymaniem grantu bez zgody władz.

Nowelizacja weszła w życie natychmiast po jej opublikowaniu, czyli 16 kwietnia 2025 r. Art. 2 ustawy nowelizującej stanowi, że wymóg uzyskania zgody nie ma zastosowania do umów o granty zawartych przed jej wejściem w życie.

Niemniej jednak, zgodnie ze znowelizowaną ustawą, grant może być wykorzystany wyłącznie na cele określone w umowie. Wszelkie odstępstwa od tych celów są dozwolone tylko za wspólną zgodą darczyńcy i władz Gruzji lub ich upoważnionego przedstawiciela.

Jeśli umowa o grant zawarta przed wejściem w życie ustawy zostanie zmieniona po tej dacie, podlega już ona nowemu reżimowi prawnemu. Oznacza to, że zmiana dowolnego rodzaju może skutkować obowiązywaniem nowych przepisów wobec wcześniejszych grantów.

### **Zastrzeżenia natury prawnej i konstytucyjnej**

Znowelizowane przepisy znacząco ograniczają źródła finansowania. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że gdy prawo krajowe ogranicza zdolność organizacji społeczeństwa obywatelskiego do uzyskiwania grantów lub innego zewnętrznego wsparcia finansowego, organizacje takie mogą nie być w stanie realizować swojej podstawowej misji. Poszczególne państwa mogą mieć uzasadnione interesy w regulowaniu operacji finansowych w celu przeciwdziałania

21 „Grantebis shesakheb” Sakartwelos kanonszi cwililebis shet’anis teobaze [O zmianie ustawy Gruzji „O grantach”], SSIP „Sakartwelos sakanondeblo macne” [Państwowa Instytucja Prawna „Biuletyn Ustawodawczy Gruzji”], 16.04.2025, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6475816?publication=0>.

praniu pieniędzy lub zapobiegania finansowaniu terroryzmu i ekstremizmu, natomiast zdolność organizacji do poszukiwania, otrzymywania i wykorzystywania środków finansowych jest integralną częścią prawa zapewniającego wolność zrzeszania się<sup>22</sup>.

Wynikający z tego wybór między zdaniem się na finansowanie ze źródeł państwowych w kraju i powstrzymaniem się od przyjmowania grantów z zagranicy jest fałszywą alternatywą. Aby spełniać swoją rolę strażnika (*watchdog*), organizacje pozarządowe muszą mieć swobodę pozyskiwania i otrzymywania funduszy z różnych źródeł. Zdaniem Trybunału wielość źródeł finansowania sprzyja niezależności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym społeczeństwie<sup>23</sup>.

### Przyspieszona zmiana definicji „grantu”

Po uchwaleniu nowelizacji do gruzińskiej ustawy „O grantach”, na mocy której wprowadzono obowiązkowy proces zatwierdzania grantów przez władze państwowe, wśród opinii publicznej zapanowała powszechna dezorientacja. Początkowa nowelizacja nie przewidywała żadnych wyjątków, potencjalnie rozszerzając wymóg uzyskiwania zgody władz na niektóre rodzaje grantów badawczych i edukacyjnych.

W odpowiedzi na zgłaszane obawy partia rządząca Gruzjińskie Marzenie w maju 2025 r. zainicjowała – w trybie przyspieszonym – kolejną nowelizację ustawy o grantach. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, celem proponowanych zmian było usunięcie niepożądanego stanu, w której – na gruncie obowiązujących przepisów

– granty i dotacje przyznawane w ramach unijnych programów, takich jak *Horizon Europe* oraz *Erasmus+*, również wymagały uzyskania zgody władz. Biorąc pod uwagę, że Gruzja wnosi wkład finansowy do tych programów, w uzasadnieniu projektu ustawy argumentowano, że granty przyznawane w ramach wskazanych programów wiążą się z mniejszym ryzykiem, jeśli chodzi o potencjalne naruszenie suwerenności kraju, ingerencję polityczną czy bezpieczeństwo narodowe. W związku z tym w projekcie nowelizacji uznano, że uzasadnione będzie wyłączenie tych konkretnych programów z obowiązkowego mechanizmu uzyskiwania zgody władz<sup>24</sup>.

Pomimo pozornie konstruktywnego uzasadnienia przedstawionego do projektu nowelizacji proponowane poprawki wykraczają daleko poza uwzględnienie wyjątków. Wprowadzają one również fundamentalne zmiany samej definicji tego, czym jest grant (dotacja)<sup>25</sup>.

W szczególności w nowelizacji ustawy o grantach z czerwca 2025 r. do art. 2 dodano ust. 13, ponownie definiując „grant” tak, aby pojęcie to obejmowało również pomoc techniczną udzielaną przez darczyńcę w celu osiągnięcia celów określonych w ust. 1 tego samego

22 Ecodefence i inni przeciwko Rosji, skarga nr 9988/13 i 60 innych, 14 czerwca 2022 r., § 165.

23 Ecodefence i inni przeciwko Rosji, skarga nr 9988/13 i 60 innych, 14 czerwca 2022 r., § 167–169.

24 „Grantebis szesakheb” Sakartwelos kanonszi cwilibis szet'anis teobaze (registraciis nr 07-3/61/11, inicirebuli warianti, gansmartebiti barati) [„O zmianie ustawy Gruzji »O grantach«” (rejestracja nr 07-3/61/11, wersja inicjująca, karta wyjaśniająca)], <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/390111>.

25 „Grantebis szesakheb” Sakartwelos kanonszi cwilibis szet'anis teobaze [„O zmianie ustawy Gruzji »O grantach«”], SSIP „Sakartwelos sakanondeblo macne” [Państwowa Instytucja Prawna „Biuletyn Ustawodawczy Gruzji”], 12.06.2025, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6524750?publication=0>.

artykułu<sup>26</sup>. Pomoc ta może przybrać formę dzielenia się technologiami, wiedzą specjalistyczną, umiejętnościami lub wsparcia innego rodzaju.

W rezultacie termin „grant” może teraz obejmować praktycznie każdą działalność prowadzoną przez międzynarodowe organizacje charytatywne, humanitarne lub inne organizacje działające w interesie publicznym, instytucje finansowo-kredytowe, zagraniczne rządy lub ich przedstawicielstwa, a także zagraniczne podmioty prawne o profilu komercyjnym (w przypadkach, gdy odbiorcą jest państwo lub rząd Gruzji) lub niekomercyjnym (non-profit), gdy działalność taka obejmuje transfer wiedzy, umiejętności lub wiedzy fachowej.

Wskutek tej zmiany i tak już niejednoznaczne przepisy regulujące wypłatę grantów stają się jeszcze bardziej nieprecyzyjne.

## 4. ZMIANY LEGISLACYJNE W PRAKTYCE

### 4.1. Wdrożenie ustawy o przejrzystości

W trakcie procesu przyjmowania ustawy „O przejrzystości wpływów zagranicznych” („ustawy rosyjskiej”) znaczna liczba organizacji pozarządowych (łącznie 490) publicznie sprzeciwiła się wprowadzeniu jej przepisów, stwierdzając, że nie ograniczają się one tylko do uderzenia w gruzińskie media i organizacje pozarządowe,

lecz dotyczą każdego obywatela i godzą w europejską przyszłość Gruzji<sup>27</sup>.

Ustawa weszła w życie dwa miesiące po jej opublikowaniu, tzn. 3 sierpnia 2024 r. Organizacje miały czas do 2 września 2024 r. na dobrowolną rejestrację w Rejestrze Przejrzystości. W tym dniu wiceminister sprawiedliwości Tamar Tkeszelaszwili ogłosiła, że zarejestrowało się 469 organizacji<sup>28</sup> (we wrześniu 2025 r. w rejestrze widniało 385 wpisów).

Większość z dużych organizacji pozarządowych działających na rzecz praw człowieka publicznie oświadczyła, że nie zarejestrowała się w Rejestrze Przejrzystości<sup>29</sup>. W efekcie, gdy podmioty będące grupą docelową ustawy nie dokonały rejestracji, impet straciły wysiłki propagandowe państwa, a mianowicie stygmatyzacja organizacji wpisanych do rejestru, przedstawianie ich jako „agentów” i próby budzenia wrogości wobec nich wśród opinii publicznej. W związku z tym nie da się ocenić potencjalnych skutków hipotetycznej sytuacji, w której wszystkie takie organizacje dokonałyby rejestracji oraz oszacować, w jaki sposób rejestr mógłby zostać wykorzystany do zniszczenia ich reputacji.

Wbrew powszechnym oczekiwaniom państwo nie wdrożyło procedur monitorowania

26 Art. 2 ust. 1 ustawy „O grantach” stanowi, że grant to zasób ukierunkowany przekazywany nieodpłatnie przez grantodawcę (darczyńcę) do grantobiorcy w formie pieniężnej lub rzeczowej, który jest wykorzystywany do realizacji określonego programu humanitarnego, edukacyjnego, naukowo-badawczego, zdrowotnego, programu w zakresie obronności i bezpieczeństwa, programu kulturalnego, sportowego, ekologicznego, rolniczego lub społecznego, o znaczeniu państwowym lub publicznym.

27 Ki – Europas, ara – rusul kanons! – sosialuri samartlianobis centri [Tak – Europie, nie – rosyjskiemu prawu! – Centrum Sprawiedliwości Społecznej], socialjustice.org.ge, 08.04.2024, <https://socialjustice.org.ge/ka/products/ki-evropas-ara-rusul-kanons>.

28 Rusul kanonis represiuili mekanizmebi dgheidan dzalasia – Netgazeti – iusticiis saminstro – rusul kanoni [Represyjne mechanizmy rosyjskiego prawa obowiązują od dziś], Netgazeti.ge, 3.09.2024, <https://netgazeti.ge/life/740318/>.

29 Aia: ar dawregisterdebdit „uckhouri dzalis interesebis gamtarebel organizata reestrshi [GYLA: nie rejestrujemy się w „rejestrze organizacji realizujących interesy siły zagranicznej”], Netgazeti.ge, 06.07.2024, <https://netgazeti.ge/news/730542/>.

przewidzianych w ustawie „O przejrzystości wpływów zagranicznych”. Na podstawie jej przepisów nie podjęto także żadnych działań przeciwko organizacjom pozarządowym lub mediom.

Co więcej, pomimo publicznych zapewnień, że przyjęcie tzw. FARA sprawi, że ustawa o przejrzystości stanie się nieaktualna<sup>30</sup>, ta ostatnia pozostaje w mocy. Oznacza to, że organizacje, które odmówiły spełnienia obowiązku rejestracji, nadal są prawnie narażone na sankcje pieniężne. Oznacza to, że ustawa ta wciąż rzuca cień na gruzińskie społeczeństwo obywatelskie i zagraża jego funkcjonowaniu.

#### 4.2. Wyjątki w FARA i ich interpretacja

##### Wyłączenia ustawowe

Zgodnie z FARA spełnienie kryteriów uznania za „agenta zagranicznego mocodawcy” nie skutkuje automatycznie obowiązkiem rejestracji na mocy art. 2 ustawy. Art. 3 określa szereg wyłączeń dla osób fizycznych i podmiotów, które mogą spełniać definicję agenta zgodnie z art. 1, ale które nie podlegają wymogowi rejestracji opisanemu w art. 2 ust. 1. Osoby te nie są zatem zobowiązane do przedłożenia autentycznego i kompletnego wniosku o rejestrację oraz towarzyszącej mu dokumentacji do Biura Antykorupcyjnego przed rozpoczęciem swojej działalności.

31 maja 2025 r. dyrektor Biura Antykorupcyjnego wydał zarządzenie nr 10 zatwierdzające „Zasady administracji i egzekwowania ustawy

o rejestracji agentów zagranicznych”<sup>31</sup>, w której wyjaśniono wyłączenia ustawowe.

Zgodnie z ustawą oraz zarządzeniem Biura Antykorupcyjnego z obowiązku rejestracji zwolnione są następujące kategorie podmiotów:

- dyplomaci i urzędnicy konsularni akredytowani przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych Gruzji, zgodnie z gruzińskim ustawodawstwem;
- osoby zaangażowane w prywatną i niepolityczną działalność komercyjną we współpracy z zagranicznymi mocodawcami pod warunkiem, że ich zaangażowanie nie służy przede wszystkim interesom zagranicznym i jest zgodne z celami humanitarnymi;
- osoby zaangażowane w działalność religijną, edukacyjną lub naukową;
- osoby związane z misjami rządów innych państw uznanymi za istotne dla interesów obronnych Gruzji;
- osoby wykonujące zawody prawnicze, reprezentujące zagranicznego mocodawcę przed sądami Gruzji lub dowolną agencją rządową, jeśli taka reprezentacja nie obejmuje wpływania na instytucje państwowe lub angażowania się w działalność polityczną;
- osoby zaangażowane w działalność lobbingową, które zostały zarejestrowane jako lobbyści zgodnie z gruzińską ustawą o lobbingu.

30 „Kartuli Ocnebis” sakanondeblo iniciatiwa – 1TV[Inicjatywa legislacyjna „Gruzińskiego Marzenia”], 1tv.ge/, 10.02.2025, <https://1tv.ge/video/qartuli-ocnebis-sakanonmdeblo-iniciativa-6/>.

31 Uckhoetis agentebis registraciis aktis administrirabis da aghsrulebis c'esis damtkitsebis shesakheeb [O zatwierdzeniu zasad administracji i egzekwowania ustawy o rejestracji agentów zagranicznych], SSIP „Sakartwelos sakanondeblo macne” [Państwowa Instytucja Prawna „Biuletyn Ustawodawczy Gruzji”], 31.05.2025, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6513792?publication=0>.

Jak wspomniano wyżej, art. 3 lit. e) stanowi, że art. 2 ust. 1 nie ma zastosowania do przedstawicieli zagranicznego mocodawcy, którzy są zaangażowani w działalność religijną, edukacyjną lub naukową. Dotyczy to każdej osoby, która zgadza się zaangażować – lub już jest zaangażowana – w prowadzoną w dobrej wierze działalność o charakterze religijnym, charytatywnym, akademickim, naukowym lub artystycznym.

Ustawa „O rejestracji agentów zagranicznych” nie definiuje, czym jest działalność charytatywna, ani nie przewiduje uzyskania lub posiadania statusu organizacji charytatywnej nadanego przez administrację skarbową, co miałyby być warunkiem wstępnym uzyskania odnośnego wyłączenia. Definicja działalności charytatywnej znajduje się natomiast w gruzińskim Kodeksie podatkowym. Zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. b) tego kodeksu działalność charytatywna obejmuje prowadzenie przez organizacje działalności społecznie użytecznej w następujących obszarach: ochrona praw człowieka, ochrona środowiska, rozwój demokracji i społeczeństwa obywatelskiego; kultura, edukacja, nauka, opieka zdrowotna, ochrona socjalna, wychowanie fizyczne, sport amatorski i sztuka. Pomimo tego odniesienia pojęcie „działania w dobrej wierze” pozostaje nieprecyzyjne i może podlegać szerokiej interpretacji, co oznacza nadmierną uznaniowość decyzji Biura Antykorupcyjnego.

#### **Uznaniowe wyłączenie dokonane przez dyrektora Biura Antykorupcyjnego**

Bez względu na istniejące przepisy prawa dyrektor Biura Antykorupcyjnego jest – w wyjątkowych przypadkach – uprawniony do stwierdzenia, że na podstawie funkcji pełnionych przez daną osobę lub charakteru jej działalności, a także jeśli weźmie się pod uwagę bezpieczeństwo narodowe i interes publiczny, do osiągnięcia celów

ustawy nie jest konieczna rejestracja czy złożenie dodatkowej dokumentacji. Konstrukcja tej normy skutecznie umożliwia dyrektorowi Biura Antykorupcyjnego zwolnienie praktycznie każdej osoby z obowiązku złożenia wniosku o rejestrację.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. l) Ogólnego kodeksu administracyjnego Gruzji władza dyskrecyjna to uprawnienie przyznane organowi administracyjnemu lub urzędnikowi publicznemu w zakresie podjęcia najwłaściwszej decyzji spośród kilku prawnie dopuszczalnych opcji, w oparciu o przesłankę ochrony interesów publicznych i prywatnych.

#### **4.3. Praktyka funkcjonowania mechanizmu zatwierdzania grantów**

Jak już wspomniano wcześniej, przyjęta w kwietniu 2025 r. ustawa o grantach stanowi, że przyznanie grantu dla grantobiorcy wymaga zgody władz gruzińskich lub właściwej osoby/organu wyznaczonego przez władze. Przepis ten wszedł w życie 16 kwietnia 2025 r. Jednak do 7 lipca tego samego roku nie wydano rozporządzenia rządowego określającego właściwy organ upoważniony do wydania takiej zgody.

Ambasada Wielkiej Brytanii w Gruzji próbowała uzyskać zgodę na kilka projektów finansowanych z grantów, których celem była edukacja wyborców i monitorowanie wyborów przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z oświadczeniem z 13 czerwca po konsultacjach z gruzińskimi władzami ambasada została poinformowana, że rozporządzenie rządu w sprawie „procedury zatwierdzania grantów” nie zostało jeszcze sfinalizowane. W efekcie nadal nie ma procedur ani harmonogramów dotyczących wydawania zgód na uzyskanie grantów. Ze względu na tę lukę prawną konkurs

¶ W trakcie procesu przyjmowania „ustawy rosyjskiej” znaczna liczba organizacji pozarządowych publicznie sprzeciwiła się wprowadzeniu jej przepisów, stwierdzając, że nie ograniczają się one tylko do uderzenia w gruzińskie media i organizacje pozarządowe, lecz godzą w europejską przyszłość Gruzji.

o przyznanie grantów został ostatecznie odwołany<sup>32</sup>. Według danych na wrzesień 2025 r. nie są publicznie znane żadne inne przypadki zatwierdzenia lub odrzucenia grantu.

### Sztuczne opóźnienia w zatwierdzaniu grantów przez partię rządzącą

Gruzińskie Marzenie celowo stworzyło trzymiesięczny okres, w trakcie którego uzyskanie grantu było niemożliwe ze względu na nieustalenie obowiązującej procedury urzędowej.

Dopiero 7 lipca 2025 r. rząd Gruzji przyjął rozporządzenie nr 250, w którym ustanowiono zasady i warunki uzyskania zgody władz na wypłatę grantów. Rozporządzenie regulowało procedury organizacyjne związane z uzyskaniem zgody władz, w tym także aspekty analityczne, informacyjne i przygotowawcze dla umów o udzielenie grantu.

W ustawie nie określono żadnych konkretnych ram czasowych na uzyskanie zgody władz. W pierwotnej nowelizacji ustawy o grantach proponowano termin 10-dniowy, ale w ostatecznej wersji pominięto ten zapis. Zgodnie z rozporządzeniem z 7 lipca ramy czasowe na podjęcie decyzji przez gruzińskie władze nie mogą przekraczać okresu przewidzianego w gruzińskim ustawodawstwie dla rozpatrywania takich spraw przez organy administracji (1 miesiąc), a bieg terminu liczy się od dnia przedłożenia projektu umowy o udzielenie grantu.

Jak wspomniano wcześniej, w celu wyłączenia niektórych kategorii grantów z procedury wydawania zgód Gruzji Marzenie

w trybie przyspieszonym przyjęło nowelizację, która przede wszystkim wyłączyła z tego wymogu granty przyznawane w dziedzinie sportu i edukacji.

Ponadto rozporządzenie nr 250 ustanawia odrębną procedurę dla organizacji zajmujących się zagadnieniami pokojowymi. W szczególności zgoda na granty związane z działaniami prowadzonymi w ramach „Państwowej strategii dla terytoriów okupowanych: Zaangażowanie poprzez współpracę” i towarzyszącego jej „Planu działania” musi być wydana zgodnie z rozporządzeniem rządu nr 320 z 15 października 2010 r. „O zatwierdzeniu zasad prowadzenia działalności na okupowanych terytoriach Gruzji”<sup>33</sup>.

Nowelizacja ustawy o grantach jasno określa również uprawnienia Biura Antykorupcyjnego w zakresie monitorowania procesu wypłaty i otrzymywania grantów. Biuro jest uprawnione, aby w razie potrzeby ustanawiać zasady monitorowania grantów wypłaconych lub otrzymanych bez wymaganej zgody władz. Aby realizować ten cel, Biuro Antykorupcyjne jest uprawnione do przesłuchiwania osób fizycznych i żądania odpowiednich informacji – w tym danych osobowych szczególnych kategorii, innych danych osobowych oraz informacji niejawnych – od instytucji publicznych, osób fizycznych i prawnych.

32 Britanetis saelczo: gawrkwewlobis gamo, gwicews gawaukmot dagegmili sagranto cinadadebebi [Ambasada Wielkiej Brytanii: z powodu niepewności jesteśmy zmuszeni odwołać planowane wnioski grantowe], <https://tabula.ge/> 11.06.2025, <https://tabula.ge/ge/news/736521-britanetis-saelcho-gaurkvevlobis-gamo-gvicevs>.

33 Sakartwelos okupirebuł teritoriabze sakmianobis camartwis c'ese bis damtkitsebis szesakheb [O zatwierdzeniu zasad prowadzenia działalności na okupowanych terytoriach Gruzji], SSIP „Sakartwelos sakanondeblo macne” [Państwowa Instytucja Prawna „Biuletyn Ustawodawczy Gruzji”], 15.10.2010, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1057456?publication=0>.

## 5. RYZYKO PRAWNE DLA GRANTOBIORCÓW I OSÓB FIZYCZNYCH (AKTYWISTÓW, BENEFICJENTÓW)

### 5.1. Sankcje administracyjne i karne dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i mediów

Zgodnie z gruzińską ustawą „O przejrzystości wpływów zagranicznych” (tzw. ustawą rosyjską), w ramach Krajowej Agencji Rejestru Publicznego utworzono Departament Deklaracji Finansowych w celu identyfikacji organizacji reprezentujących interesy obcego państwa lub weryfikacji zgodności działań z wymogami prawa. Zgodnie z tą ustawą dyrektor wspomnianego departamentu ma prawo prowadzić monitoring w dowolnym momencie, w tym także prowadzić dochodzenia i badać istotne kwestie.

Ustawa przewiduje dwie podstawy do wszczęcia procesu monitoringowego:

1. decyzja dyrektora Departamentu Deklaracji Finansowych, bez konieczności spełnienia żadnych szczególnych warunków wstępnych,
2. pisemny wniosek złożony za pośrednictwem organu usług publicznych, który zawiera informacje o tym, że dana organizacja miała być działać w interesie obcego państwa.

Ani ustawa, ani jej akt wykonawczy nie określają ani rodzaju, ani zakresu informacji, które należy zawrzeć w takim wniosku.

Naruszenie przepisów ustawy jest obłożone karą administracyjnymi i może również skutkować przymusową rejestracją w odnośnym rejestrze. Ustawa przewiduje, że monitorowanie tego samego podmiotu może być podejmowane tylko raz na sześć miesięcy.

Jeżeli monitoring wykaże, że dany podmiot spełnia kryteria organizacji realizującej interesy

obcego państwa, ale nie dokonał stosownej rejestracji, Agencja dokona przymusowej rejestracji tego podmiotu. Ponadto brak rejestracji (lub niezłożenie rocznej deklaracji w wyznaczonym terminie) skutkuje grzywną w wysokości 25 tys. gruzińskich lari (GEL), czyli 8 000 €. Taki podmiot jest następnie zobowiązany do złożenia wniosku zgodnie z prawem w terminie 10 dni roboczych. Niedopełnienie tego obowiązku w terminie 10 dni skutkuje dodatkową grzywną w wysokości 10 tys. GEL (3 200 €).

Przepisy prawa określające odpowiedzialność za brak rejestracji na tym się jednak nie kończą. Jeśli to samo naruszenie będzie utrzymywało się przez miesiąc od ostatniej kary administracyjnej, może zostać nałożona dodatkowa grzywna w wysokości 20 tys. GEL (6 400 €). Kara ta może być nakładana wielokrotnie w odstępach miesięcznych, aż do momentu złożenia wniosku o rejestrację.

W swojej skardze konstytucyjnej Gruzijńskie Stowarzyszenie Młodych Prawników (GYLA), Studio Monitor i Georgia's Stories podkreślają niejasne sformułowania i potencjalnie niebezpieczne interpretacje dokonywane w ramach ustawy „O rejestracji agentów zagranicznych”, które mogą skutkować nieproporcjonalnie wysokimi karami<sup>34</sup>. Ustawa zawiera niejednoznaczne przepisy, zgodnie z którymi otrzymanie przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego finansowania od zagranicznych darczyńców może być interpretowane jako kontrola ze

34 A(a)ip „Sakartwelos akhlagazrda iuristta asociacia”, a(a)ip „Studia monitori”, „szps Sakartwelos amebibi”, Nona Kurdowanidze, Gela Mtiwliszwili da Nino Zuriaszwili Sakartwelos parlamentis tsinaagmdeg [Organizacja pozarządowa „Stowarzyszenie Młodych Prawników Gruzji”, organizacja „Studio Monitor”, spółka „Wiadomości Gruzji”, Nona Kurdowanidze, Gela Mtiwliszwili i Nino Zuriaszwili przeciwko Parlamentowi Gruzji], 20.05.2025, <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=17979>.

¶ Jeśli organizacja społeczeństwa obywatelskiego, na bazie własnej interpretacji niejasnych kryteriów, dojdzie do wniosku, że jej finansowanie nie jest równoznaczne z zagraniczną kontrolą i zdecyduje się nie dokonywać rejestracji, może zostać pociągnięta do odpowiedzialności karnej [...]

strony danego darczyńcy lub jako przekazywanie przez darczyńcę instrukcji, wskazówek lub żądań. Na podstawie takich interpretacji organizacja społeczeństwa obywatelskiego może zostać zmuszona do zarejestrowania się pod stygmatyzującym określeniem „agenta zagranicznego mocodawcy” i złożenia wniosku do Biura Antykorupcyjnego z tym określeniem. Jeśli organizacja społeczeństwa obywatelskiego, na bazie własnej interpretacji niejasnych kryteriów, dojdzie do wniosku, że jej finansowanie nie jest równoznaczne z zagraniczną kontrolą i zdecyduje się nie dokonywać rejestracji, może zostać pociągnięta do odpowiedzialności karnej, obejmującej m.in. grzywnę w wysokości 10 tys. GEL (3 200 €)<sup>35</sup>. Co więcej, Biuro Antykorupcyjne ma prawo zwrócić się do Sądu Miejskiego w Tbilisi, aby ten nakazał organizacji zarejestrowanie się w charakterze agenta zagranicznego mocodawcy.

W przypadku mediów obowiązek rejestracji w charakterze agenta zagranicznego mocodawcy ma zastosowanie, gdy beneficjenci rzeczywistości lub menedżerowie mediów są kontrolowani, finansowani lub dotowani przez zagranicznego mocodawcę. Nawet grant przekazany bezpośrednio do mediów z zagranicznej fundacji może zostać błędnie zinterpretowany jako „kontrola”. Brak rejestracji w takich okolicznościach może skutkować grzywną w wysokości 10 tys. GEL (3 200 €), a na wniosek dyrektora Biura Antykorupcyjnego Sąd Miejski w Tbilisi może nakazać przymusową rejestrację danej redakcji w charakterze agenta zagranicznego.

Zgodnie z art. 7 gruzińskiej ustawy „O rejestracji agentów zagranicznych”, jeśli agentem zagranicznego mocodawcy jest osoba prawna, w takim przypadku wszyscy dyrektorzy, menedżerowie lub osoby pełniące funkcje dyrektora

lub menedżera są zobowiązani do złożenia wniosku o rejestrację w charakterze agenta zagranicznego wraz z dokumentami towarzyszącymi. Niezłożenie wniosku o rejestrację przez kierownika takiej osoby prawnej podlega odpowiedzialności karnej na podstawie art. 355<sup>2</sup> ust. 2 gruzińskiego Kodeksu karnego<sup>36</sup>. Przepis ten stanowi, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku określonego w ustawie „O rejestracji agentów zagranicznych” podlega karze grzywny do kwoty 10 tys. GEL (3 200 €) lub karze pozbawienia wolności na okres do pięciu lat w połączeniu z grzywną w tej samej wysokości lub bez takiej grzywny. Grzywna może zostać nałożona na osoby prawne, natomiast kara pozbawienia wolności może dotyczyć wyłącznie osób fizycznych.

Niektóre przepisy ustawy o grantach są szczególnie dotkliwe dla potencjalnych beneficjentów pomocy. Ustawa ta nakłada na darczyńców obowiązek poddania się procedurze zatwierdzania grantów<sup>37</sup>, jednocześnie nakładając ograniczenia na grantobiorców, zakazuje im bowiem przyjmowania grantów bez zgody władz. W przypadku naruszenia przepisów ustawy grantobiorcy grozi więc kara w postaci konieczności zwrotu grantu w podwójnej wysokości.

Ponadto każda osoba (fizyczna lub prawna), która uzyskała informacje niezbędne do monitorowania przypadków otrzymywania grantów bez wymaganej zgody jest zobowiązana je udostępnić na żądanie Biura Antykorupcyjnego. Osoba fizyczna może zostać przesłuchana dobrowolnie

35 Ustawa „O rejestracji agentów zagranicznych”, art. 8 ust. 1.

36 Sakartwelos sikhlis samartlis kodeksszi cwililebis szet'anis szesakheb [O zmianie kodeksu karnego Gruzji | Państwowa Instytucja Prawna „Biuletyn Ustawodawczy Gruzji”], SSIP „Sakartwelos sakanondeblo macne” [Państwowa Instytucja Prawna „Biuletyn Ustawodawczy Gruzji”] 01.04.2025, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6460464?publication=0#DOCUMENT:1>.

37 Art. 51 gruzińskiej ustawy „O grantach”.

lub wezwana na przesłuchanie przed sędzią w ramach procedury administracyjnej. Osoba przesłuchiwana musi udzielić Biuru Antykorupcyjnemu poprawnych informacji. Niedopełnienie tego obowiązku skutkuje grzywną w wysokości 2 tys. GEL (640 €), którą określono w tej samej nowelizacji<sup>38</sup>.

### 5.2. Negatywne skutki dla osób fizycznych (aktywistów, beneficjentów)

Jak wspomniano wcześniej, podmiotem ustawy „O przejrzystości wpływów zagranicznych” są przede wszystkim organizacje i nie ma ona bezpośredniego zastosowania do osób fizycznych. Niektóre przepisy tej ustawy stanowią jednak zagrożenie zarówno dla danych osobowych beneficjentów, które są przechowywane przez organizacje, jak i dla samych osób fizycznych, które mogą zostać zmuszone do ujawnienia informacji w procesie monitoringu i ponieść surowe konsekwencje prawne. Poza odpowiedzialnością organizacyjną ustawa umożliwia nakładanie kar administracyjnych na każdą osobę, w tym na osoby fizyczne, która nie zastosuje się do żądania przedstawienia informacji wystosowanego w procesie monitoringu przez dyrektora Departamentu Deklaracji Finansowych. Nieprzedstawienie takich informacji podlega karze grzywny w wysokości 5 tys. GEL (1 600 €)<sup>39</sup>.

Co więcej, ustawa „O rejestracji agentów zagranicznych” i znowelizowana ustawa „O grantach” mogą w niektórych przypadkach wywierać bezpośredni wpływ na osoby fizyczne – w szczególności na grantobiorców lub osoby angażujące się w działania wymagające umieszczenia w odpowiednim rejestrze. Oznacza to, że obowiązki i kary omówione we wcześniejszych rozdziałach

dotyczą również osób fizycznych, w tym aktywistów.

To, że dane beneficjentów są narażone na ryzyko ujawnienia, okazało się w czerwcu 2025 r., kiedy Biuro Antykorupcyjne rozpoczęło działania skierowane przeciwko niektórym organizacjom pozarządowym<sup>40</sup>. Organizacje te otrzymały nakazy sądowe wydane przez Sąd Miejski w Tbilisi na wnioski Biura Antykorupcyjnego. W nakazach żądano przedłożenia praktycznie wszystkich dokumentów prawnych i finansowych związanych z działalnością organizacji od 1 stycznia 2024 r. do 10 czerwca 2025 r., w tym informacji dotyczących osób trzecich i beneficjentów. Z wniosku Biura Antykorupcyjnego wynika, że kroki te są elementem procesu weryfikacji, czy działalność tych organizacji jest zgodna z ustawami „O walce z korupcją”, „O grantach”, „O stowarzyszeniach politycznych zakładanych przez obywateli” oraz z ustawą „O rejestracji agentów zagranicznych”<sup>41</sup>. Dyrektor Biura Antykorupcyjnego oświadczył, że obecnie organ ten bada działalność 240 organizacji<sup>42</sup>.

40 Mimoc'erebi, poto-wideo, benefitsiarebis informacia – ras itkhows antikorupciuli 5 organizaciisgan [Korespondencje, zdjęcia i nagrania wideo, informacje o beneficjentach – czego domaga się Biuro Antykorupcyjne od pięciu organizacji], Netgazeti.ge, 18.06.2025, <https://netgazeti.ge/life/777305/>.

41 „Kartulma Ocnebam” samokalako sazogadoebistwis damangreveli kanonebis gamokeneba ukw'e daickho [„Gruzińskie Marzenie” już rozpoczęło stosowanie destrukcyjnych ustaw wobec społeczeństwa obywatelskiego], socialjustice.org.ge, 19.06.2025, <https://socialjustice.org.ge/ka/products/kartulma-otsnebam-samokalako-sazogadoebistwis-damangreveli-kanonebis-gamoqeneba-ukve-daitsqo>.

42 Antikorupciuli biuro 240 organizacias stawtobs – Ražden Kupraszwili [Biuro Antykorupcyjne prowadzi dochodzenie wobec 240 organizacji – Ražden Kupraszwili], bm.ge, 24.07.2025, <https://bm.ge/news/antikorufitsiuli-biuro-240-organizatsias-stsavlobs-razhden-kuprashvili>.

38 Art. 64 gruzińskiej ustawy „O grantach”.

39 Art. 9 ust. 4 ustawy „O przejrzystości wpływów zagranicznych”.

Organizacja pozarządowa *Social Justice Center*, działająca na rzecz praw człowieka, poinformowała, że w żadnym z otrzymanych nakazów sądowych nie podano uzasadnienia ani celu przekazywania danych osobowych beneficjentów do Biura Antykorupcyjnego. Duża część tych danych ma charakter danych wysoce wrażliwych i należy do szczególnych kategorii danych osobowych – dotyczą one przekonań religijnych, orientacji seksualnej, karalności lub posiadania statusu osoby pokrzywdzonej. Ich ujawnienie mogłoby poważnie zaszkodzić interesom beneficjentów<sup>43</sup>.

---

43 „Kartulma otsnebam” samok’alako sazogadoebistwis damangreveli kanonebis gamokeneba uk’we daits’kho, [„Gruzińskie Marzenie” już rozpoczęło stosowanie destrukcyjnych ustaw wobec społeczeństwa obywatelskiego], socialjustice.org.ge, 19.06.2025, <https://socialjustice.org.ge/ka/products/kartulma-otsnebam-samokalako-sazogadoebistvis-damangreveli-kanonebis-gamoqeneba-ukve-daitsqo>.





Gruzja przez lata uchodziła za lidera Partnerstwa Wschodniego i kraj najbliższy europejskiej integracji. Europejskie flagi na ulicach Tbilisi stały się symbolem nie tylko aspiracji, lecz także faktycznego wsparcia – setki milionów euro z funduszy unijnych trafiały do gruzińskich instytucji, organizacji i szkół. Dziś ten obraz ulega zmianie. Kraj, który jeszcze niedawno był przykładem reform, coraz wyraźniej dryfuje w stronę autorytaryzmu. Władze, powołując się na ochronę suwerenności i bezpieczeństwa, wprowadziły pakiet ustaw ograniczających prawa obywatelskie i swobody organizacji pozarządowych i mediów.

Nowe przepisy pod pretekstem walki z „zewnątrznymi wpływami” faktycznie służą osłabieniu społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów. Jednocześnie rośnie liczba obywateli, którzy sprzeciwiają się temu kursowi. Dziennikarze, aktywiści i liderzy NGO-sów – mimo gróźb i represji – wciąż domagają się zachowania europejskiego kierunku kraju.

Zachód, w tym Polska, nie powinien pozostawać obojętny wobec tych, którzy nadal bronią wartości demokratycznych. Aby skutecznie ich wspierać, trzeba jednak rozumieć kontekst prawny w jakim dziś działają. Niniejszy raport łączy analizę prawną nowego ustawodawstwa z głosami samych przedstawicieli organizacji pozarządowych. To próba opisanie rzeczywistości, w której solidarność i prawo stały się przedmiotem politycznej walki oraz wyraz wsparcia dla tych, którzy mimo wszystko nie rezygnują z europejskiego wyboru Gruzji.



**Centrum Mieroszewskiego**  
**Mieroszewski Centre**

ul. Jasna 14/16a  
00-041 Warszawa, Polska  
[www.mieroszewski.pl](http://www.mieroszewski.pl)

ISBN: 978-83-66883-82-6

✂ [x.com/MieroszewskiPL](https://x.com/MieroszewskiPL)  
📷 [instagram.com/MieroszewskiPL](https://www.instagram.com/MieroszewskiPL)  
📘 [facebook.com/MieroszewskiPL](https://www.facebook.com/MieroszewskiPL)  
📺 [youtube.com/MieroszewskiPL](https://www.youtube.com/MieroszewskiPL)

Centrum Mieroszewskiego to państwowa osoba prawna powołana na mocy ustawy. Misją Centrum jest inicjowanie, wspieranie i prowadzenie działań adresowanych do narodów Europy Wschodniej, w szczególności Ukraińców, Białorusinów, Gruzinów i Mołdawian, aby wzmocnić niezależność ich państw, w świetle rosyjskich prób rewizji granic i odbudowy regionalnej hegemonii, wspierać procesy, które przyczynią się do budowy dojrzałych demokracji, przybliżyć do struktur euroatlantyckich oraz pogłębiać więzi z Polską. Dialog z Rosjanami pozostaje w orbicie zainteresowania Centrum, ale z powodów zarówno politycznych, jak i moralnych musi zostać ograniczony do osób i instytucji, które jednoznacznie potępiły rosyjską agresję i zbrodnie.