

Politeja

nr 6(75), 2021, s. 199-217

<https://doi.org/10.12797/Politeja.18.2021.75.10>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Konrad KOŁODZIEJSKI 

Uniwersytet Jagielloński

konrad.1.kolodziejski@uj.edu.pl

NA AUTORYTARNYM KURSIE

OGRANICZENIA SWOBÓD OBYWATELSKICH W ROSJI PO 2012 ROKU

ABSTRAKT**An Authoritarian Course. The Restriction of Civil Rights in Russia after 2012**

This article regards the issue of Russian civil rights legislation, which has become very repressive after 2012. It focuses on legal restriction of all political and social activities that are beyond the control of the authorities, in particular the freedom of public meetings. Another goal of the Kremlin's repressive policy is the Internet, which has become the only space for freedom of speech in Russia. The new legislation tries to prevent this by two mechanisms: censorship and self-censorship. The consistent restriction of freedom of speech in Russia proves the growing anxiety of the ruling group, which fears that in the conditions of the deteriorating economic situation, it may lose control over public mood. The analysis of the legislation against civil rights in Russia shows that in recent years the scope of these rights has been constantly reduced. This leads to the conclusion that the main goal of the discussed changes in the law is the complete elimination of independent civic activity perceived as one of the main threats to the authorities.

Keywords: Russia, authoritarianism, civil rights, law**Słowa kluczowe:** Rosja, autorytaryzm, prawa obywatelskie, prawo

OBRONA MONOPOLU WŁADZY

Powrót Władimira Putina na urząd prezydenta w 2012 r. otworzył nowy etap konsolidacji władzy. Jego głównym celem była obrona zbudowanego w poprzednich latach systemu władzy oraz związanych z nim przywilejów wąskiej elity skupionej wokół prezydenta. Trzecia kadencja Władimira Putina, w odróżnieniu od dwóch poprzednich, rozpoczęła się w warunkach pogarszającej się sytuacji gospodarczej i rosnących napięć społecznych, co – w połączeniu ze zdominowaniem obozu władzy przez grupę *siłowników*¹ – nadało jej znacznie bardziej represyjny, autorytarny charakter.

Represyjność systemu objawiała się zarówno zaostrzeniem rywalizacji wewnątrz obozu władzy o kurczące się zasoby, jak i zwiększoną indoktrynacją społeczeństwa połączoną z faktycznym ograniczaniem zagwarantowanych konstytucyjnie praw obywatelskich. Najważniejsze z nich dotyczyły wolności zgromadzeń, działalności mediów i organizacji pozarządowych oraz wolności wypowiedzi.

W warunkach wprowadzonej po 2000 r. ścisłej reglamentacji działalności politycznej zaczęła się rozwijać w Rosji tzw. opozycja pozasystemowa, której władze utrudniały lub odmawiały legalizacji oraz dostępu do procedur wyborczych. Opozycja ta, aktywna początkowo w największych ośrodkach miejskich, pozyskiwała zwolenników głównie za pomocą internetu, gdzie – w przeciwieństwie do większości oficjalnych mediów – poddawano ostrej krytyce system władzy wprowadzony w Rosji przez Władimira Putina. W ten sposób zbudował swoją popularność nieformalny lider opozycji Aleksiej Nawalny, który na swoim blogu dokumentował przypadki korupcji w obozie władzy. Oparciem dla opozycji były również niektóre organizacje pozarządowe oraz nieliczne niepozostające pod kontrolą władzy media.

Wśród pozasystemowych organizacji opozycyjnych dominowały przede wszystkim grupy liberalne, niekiedy wywodzące się z dawnych środowisk tzw. demokratów, oraz radykalna lewica. Liberalny i lewicowy profil pozasystemowej opozycji wzmocnił się jeszcze, na zasadzie przeciwwagi, po powrocie Władimira Putina na urząd prezydenta w 2012 r., gdy w oficjalnej ideologii państwowej zaczęto odwoływać się do „konserwatyizmu” oraz rosyjskiej tradycji prawosławnej.

¹ Grupa najbardziej zaufanych współpracowników prezydenta Władimira Putina, zwykle związanych z nim od czasu jego pracy w Petersburgu i – podobnie jak on sam – wywodzących się z KGB. *Siłowicy*, patrolując koncernom państwowym, a niekiedy nimi wprost zarządzając, zaczęli stopniowo tworzyć nowe struktury w gospodarce. W swoich działaniach przypominali oni nieco dawną nomenklaturę uwłaszczającą się u schyłku ZSRR na majątku państwowym. Do *siłowników* zaliczano m.in. prezesa koncernu Rosnieft' (od 2012 r.) Igora Sieczina, zastępcę szefa Administracji Prezydenta Federacji Rosyjskiej (od 2020 r.) Dmitrija Kozaka, byłego prokuratora generalnego (do 2006 r.) i ministra sprawiedliwości (do 2008 r.) Władimira Ustinowa, byłego szefa FSB (do 2008 r.) i sekretarza Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej Nikołaja Patruszewa, byłego prezesa koncernu Rosnieft' (do 2010 r.) Siergieja Bogdanczykowa oraz byłego ministra obrony (do 2007 r.) Siergieja Iwanowa. Z klanem tym wiązano również bankiera Siergieja Pugaczowa.

Prezydent Władimir Putin wkrótce po objęciu władzy w 2000 r. podkreślał, że wprowadzi w Rosji „dyktaturę prawa”². Pojęcie to – brzmiące nieco niepokojąco w zestawieniu z bardziej rozpowszechnionym w świecie „poszanowaniem prawa” – miało być w zamyśle odpowiedzią na chaos i osłabienie państwa w epoce Borysa Jelcyna. „Dyktatura prawa” oznaczała w praktyce nie tyle szacunek dla istniejących norm, ile stworzenie nowych, znacznie bardziej represyjnych, ograniczających polityczny i światopoglądowy, a także gospodarczy pluralizm w Rosji. „Dyktatura prawa” okazała się dyktaturą obozu władzy, który – jako jedyny – dysponował swobodą w kształtowaniu norm prawnych i korzystał z niej, przeprowadzając przez zwasalizowany parlament kolejne reformy i nowelizacje ustaw gwarantujące jego dominującą pozycję w państwie.

W niniejszym artykule, opartym na fragmencie nieopublikowanej monografii poświęconej ideowej i ustrojowej genezie współczesnego państwa rosyjskiego³, koncentruję się głównie na ustawodawstwie rosyjskim dotyczącym praw obywatelskich, które po 2012 r. nabrało wyraźnie represyjnego charakteru. Chodzi tu przede wszystkim o prawne ograniczanie wszelkiej działalności politycznej i społecznej znajdującej się poza kontrolą władz.

Przyjęte w omawianym okresie prawo poważnie utrudniło wolność zgromadzeń i zrzeszania się obywateli. Celem nowych lub znowelizowanych przepisów było wyeliminowanie pozaparlamentarnej (czyli niekoncesjonowanej przez władze) opozycji, która została uznana za zagrożenie dla porządku ustrojowego Rosji na równi z działalnością ekstremistyczną i terrorystyczną. Wynikało to z przekonania Władimira Putina, że rządy państw zachodnich dążą do wzniecenia w Rosji rewolucji, a pozasystemowa opozycja pełni funkcję narzędzia, które pozbawi go władzy. Z tego powodu restrykcje objęły również organizacje pozarządowe finansowane z zagranicy. Te, które – mimo to – kontynuowały swoją działalność dzięki środkom zewnętrznym, zostały zmuszone do przyjęcia upokarzającego statusu „zagranicznego agenta” wraz z wynikającymi z tego statusu ograniczeniami.

Równoległym celem represyjnej polityki Kremla stał się internet, który po wcześniejszym zmonopolizowaniu przez władze mediów tradycyjnych, takich jak prasa i telewizja, stał się w Rosji jedyną przestrzenią swobodnej wymiany informacji i ze względu na swoją specyfikę (możliwość korzystania z zagranicznych serwerów) jest traktowany przez władzę jako główny kanał opozycyjnej agitacji. Nowe ustawodawstwo próbuje temu zapobiec za pomocą dwóch mechanizmów: cenzury i autocenzury. Cenzurę wprowadza się przy użyciu nowych technologii cyfrowych, które pozwalają na blokowanie serwerów i – docelowo – na budowę wyizolowanej od świata rosyjskiej sieci. Z kolei autocenzurę wymusza się, zaostrzając odpowiedzialność karną osób publikujących w internecie, którym mogą grozić surowe konsekwencje – głównie wysokie kary finansowe – za rozpowszechnianie „fałszywych informacji” lub „oszczerstw”, przy czym pod tymi pojęciami

² Por. J. Afanasjew, *Groźna Rosja*, przeł. M. Kotowska, Warszawa 2005, s. 96.

³ K. Kołodziejski, *Od autorytaryzmu do autorytaryzmu. Ideowa i ustrojowa geneza współczesnego państwa rosyjskiego*, Warszawa 2019. Praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. Adama Bosiackiego.

kryje się także publikowanie faktów niewygodnych dla władz lub niezgodnych z oficjalną polityką informacyjną. Konsekwentne ograniczanie wolności słowa w Rosji świadczy o rosnącym niepokoju obozu władzy, który obawia się, że w warunkach pogarszającej się koniunktury może utracić kontrolę nad nastrojami społecznymi.

Analiza ustawodawstwa wymierzonego w prawa obywatelskie w Rosji wskazuje, że w ostatnich latach zakres tych praw jest stale zmniejszany. To z kolei prowadzi do wniosku, że głównym celem omawianych zmian w prawie jest całkowita eliminacja niezależnej aktywności obywatelskiej, postrzeganej dziś jako jedno z głównych zagrożeń dla obozu władzy.

WALKA Z NIEZALEŻNĄ AKTYWNOŚCIĄ OBYWATELI

Początkowo w warunkach wzrostu gospodarczego i przeprowadzanych po 2000 r. reform wzmacniających państwo działalność pozasystemowej opozycji pozostawiała na marginesie życia publicznego w Rosji i nie budziła poważniejszego zainteresowania. Władze skoncentrowane były przede wszystkim na walce z terroryzmem, głównie czeczeńskiej proveniencji, uchwalając w 2002 r. ustawę o przeciwdziałaniu ekstremizmowi⁴.

Zaniepokojenie wywołały dopiero gwałtowne przemiany polityczne w 2003 r. w Gruzji oraz – rok później – na Ukrainie, gdzie skutek masowych protestów społecznych doszło do przejścia władzy przez opozycję⁵. Wydarzenia w obydwu sąsiadujących z Rosją krajach, wpisujące się w ciąg tzw. kolorowych rewolucji, zostały zinterpretowane przez prezydenta Putina jako inspirowane przez zachodnie, zwłaszcza amerykańskie, służby specjalne. Wychodząc z tego założenia, uznano, że kolejnym potencjalnym celem może być wywołanie podobnej rewolucji w Rosji. Podjęto więc decyzję o ograniczeniu działalności organizacji pozarządowych finansowanych lub współfinansowanych z zagranicznych środków.

Wniesiona w styczniu 2006 r. poprawka⁶ do ustawy o organizacjach społecznych z 1995 r.⁷ oraz do ustawy o organizacjach non profit (*niekommerczeskije organizacii*) z 1996 r.⁸ wprowadzała obowiązek rejestracji tych organizacji oraz nakładała na ich dzia-

⁴ *Fiedierał'nyj zakon ot 25.07.2002 N 114-FZ „O protiwdiejstwii ekstremistskoj diejatel'nosti”*, [online] <http://base.garant.ru/12127578/>, 24 IV 2021.

⁵ Chodzi o tzw. rewolucję róż w Gruzji w listopadzie 2003 r., w której rezultacie prezydent Eduard Szewardnadze został zastąpiony przez Micheila Saakaszwilego, oraz pomarańczową rewolucję na przełomie 2004 i 2005 r., która wyniosła do władzy Wiktora Juszczenkę.

⁶ *Fiedierał'nyj zakon ot 10.01.2006 N 18-FZ „O wniesienii izmienienij w niekotoryje zakonodatel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii”*, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F12144310%2Fparagraf%2F1%3A6>, 5 V 2021.

⁷ *Fiedierał'nyj zakon ot 19.05.1995 N 82-FZ „Ob obščestwiennych ob'edinenijach”*, [online] <https://base.garant.ru/10164186/>, 5 V 2021.

⁸ *Fiedierał'nyj zakon ot 12.01.1996 N 7-FZ „O niekommerczeskich organizacijach”*, [online] <http://base.garant.ru/10105879/>, 5 V 2021.

łałość szereg ograniczeń. Dotyczyło to przede wszystkim organizacji zagranicznych, którym można było odmówić rejestracji m.in. w przypadku, gdy ich działalność zagrażałaby – w ocenie władz – suwerenności, politycznej niezawisłości, integralności terytorialnej lub narodowym interesom Federacji Rosyjskiej. Ich funkcjonowanie zostało zabronione na obszarze tzw. zamkniętych struktur administracyjno-terytorialnych (ZATO)⁹. Niedopuszczalne było także rejestrowanie organizacji zagranicznej, która została wcześniej obwiniona o ciężkie naruszenie porządku prawnego w Rosji.

Członkami organizacji nie mogły być osoby niepożądane na terytorium Rosji oraz lub organizacji, których działalności zakazano na mocy ustawy o przeciwdziałaniu ekstremizmowi. Od odmownej decyzji organu rejestrowego przysługiwało odwołanie do sądu.

Ponadto organizacje pozarządowe, zarówno rosyjskie, jak i zagraniczne, zobowiązane były do przedstawiania szczegółowych informacji na temat swojej działalności, członków oraz finansowania, w tym – w szczególności – ze źródeł zagranicznych. Państwo otrzymywało również nadzór nad wydatkowaniem tych środków zgodnie z zadeklarowanymi przez organizację celami.

Nowelizacja z 2006 r. ograniczyła działalność organizacji pozarządowych, w tym zwłaszcza zagranicznych, które w ocenie władz rosyjskich stanowiły ekspozyturę zachodnich rządów i promowały w Rosji liberalny porządek. Jednocześnie zablokowane zostały możliwości finansowania za pośrednictwem tych organizacji środowisk opozycyjnych w Rosji. Nowe regulacje odpowiadały ogłoszonej w tym samym roku idei *suwerennej demokracji*¹⁰, która zakładała przyjęcie przez Rosję własnej, odmiennej od zachodnich wzorców, formy ustrojowej.

Aktywność pozasystemowej opozycji stała się wkrótce przedmiotem zwiększonego zainteresowania struktur bezpieczeństwa. Sprzeciw wobec Władimira Putina i jego polityki interpretowany był bowiem, zgodnie z obowiązującą wykładnią, jako działalność antypaństwowa. W 2008 r. wewnątrz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MWD) powołano Służbę ds. Przeciwdziałania Ekstremizmowi, przekształconą w 2011 r. w Główny Urząd ds. Przeciwdziałania Ekstremizmowi MWD. Jednym z jego zadań było m.in. aktywne zwalczanie pozasystemowej opozycji. Należy tu zauważyć, że definicja ekstremizmu przeszła w tym czasie ewolucję i została rozszerzona na wszelką działalność opozycyjną.

Bodźcem do zintensyfikowania działań represyjnych były manifestacje przeciwko fałszerstwom wyborczym oraz polityce władz, które wybuchły tuż po wyborach do

⁹ ZATO (*Zakritoje Administratiwno-Territorial'noje Obrazowanije*) – zamknięta struktura administracyjno-terytorialna, potocznie nazywana miastem zamkniętym. Na terenie ZATO znajdują się zwykle zakłady lub instytuty przemysłu zbrojeniowego lub jądrowego. Mieszkańców ZATO obowiązują szczególny, zaostrożony reżim bezpieczeństwa i rygor zachowania tajemnicy państwowej. W 2018 r. na terytorium Rosji znajdowało się 39 miast zamkniętych.

¹⁰ Zgodnie z tą ideą Rosja nie będzie kopiować liberalnych wzorców, lecz wprowadzi własne, które zdaniem władz lepiej odpowiadają specyfice tego kraju. Koncepcja ta – choć opracowana przez Władimira Putina na początku jego pierwszej kadencji – kojarzona jest głównie z kremłowskim ideologiem Władisławem Surkowem, który kilka lat później nadał jej nazwę „suwerennej demokracji” (*suwierennaja diemokracija*).

Dumy Państwowej w grudniu 2011 r. Do kolejnych demonstracji, na których pojawiały się również postulaty o charakterze socjalnym, dochodziło w ciągu następnego roku¹¹. Odpowiedzią ze strony władz była ofensywa legislacyjna Dumy Państwowej, w trakcie której z inicjatywy deputowanych Jednej Rosji przyjęto w ciągu kilku dni kilka nowelizacji wymierzonych w opozycję. Prezydent Putin, który był rzeczywistym inspiratorem nowych regulacji, podczas spotkania z szefami frakcji w Dumie zaznaczył, że nie wolno dopuścić, by „destrukcyjne” siły zdestabilizowały sytuację w kraju¹².

Jako pierwszą przyjęto 8 czerwca 2012 r. poprawkę¹³ do ustawy o zgromadzeniach z 2004 r.¹⁴ Na jej mocy znacząco podwyższono kary finansowe dla uczestników nielegalnych zgromadzeń oraz dla osób, które podczas legalnych protestów spowodowały szkody materialne lub uszczerbek na zdrowiu. Praktyka wprowadzania bardzo wysokich kar pieniężnych stanie się odtąd często stosowanym instrumentem walki z działalnością opozycji. W znowelizowanym w ramach tej samej ofensywy ustawodawczej kodeksie karnym¹⁵ przywrócono zniesione zaledwie rok wcześniej wysokie kary (sięgające w przeliczeniu 150 tys. dolarów) za oszczerstwo rozumiane jako „świadome rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji, dyskredytujących inną osobę i pogarszających jej reputację”, co można było zastosować np. wobec niektórych oskarżeń o korupcję wysuwanych przeciwko funkcjonariuszom państwowym przez opozycję. Drakońskie kary finansowe – stosowane alternatywnie z karami robót przymusowych¹⁶ – uznano z powodów politycznych i wizerunkowych za znacznie bardziej odpowiedni środek dyscyplinowania społeczeństwa niż np. pozbawienie wolności.

Nowelizacja ustawy o zgromadzeniach również przewidywała karę przymusowych robót publicznych. Można ją było nałożyć na osoby, które utrudniają ruch pieszych i pojazdów lub przyczyniły się do powstania uszczerbku na zdrowiu. Poszerzono też odpowiedzialność za naruszanie przepisów ustawy. Podlegali jej nie już tylko bezpośredni sprawcy, ale i organizatorzy, przy czym osoby, na które dwukrotnie nałożono kary, traciły prawo do organizowania zgromadzeń, co bezpośrednio uderzało w liderów

¹¹ Przykładem może być cykliczny tzw. Marsz Milionów organizowany wspólnie przez organizacje liberalne, lewicowe oraz opozycyjne grupy o zabarwieniu nacjonalistycznym. We wrześniu 2012 r. do grona organizatorów marszu dołączyła KPFR.

¹² *Putin: Niel'zja dat' diestruktiwnym silam wospol'zowat'sja liberalizacijas zakonodatiel'stwa*, Gazeta.ru, 19 VII 2012, [online] https://www.gazeta.ru/politics/news/2012/07/19/n_2443997.shtml, 15 V 2019.

¹³ *Fiedierał'nyj zakon ot 8.06.2012 N 65-FZ „O wniesienii izmienenij w Kodeks Rossijskoj Fiedieracii ob administratiwnych prawonaruzsenijach i w fiedierał'nyj zakon o sobranijach, mitingach, demonstracijach, szestwijach i pikietirowanijach”*, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F70186842%2Fparagraph%2F1%3A1>, 5 V 2021.

¹⁴ *Fiedierał'nyj zakon ot 19.06.2004 N 54-FZ „O sobranijach, mitingach, demonstracijach, szestwijach i pikietirowanijach”*, [online] <http://base.garant.ru/12135831/>, 5 V 2021.

¹⁵ *Fiedierał'nyj zakon ot 28.07.2012 N 141-FZ „O wniesienii izmienenij w Ugotownyj kodeks Rossijskoj Fiedieracii i w otdiel'nyje zakonodatiel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii”*, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F70207752%2Fparagraph%2F1%3A5>, 5 V 2021.

¹⁶ Maksymalnie do 200 godzin przymusowych robót publicznych.

dotychczasowych protestów z Aleksiejem Nawalnym na czele¹⁷. Oprócz tego zakazano uczestnikom manifestacji zakrywania twarzy.

Pewnym obejściem nowych przepisów były niepodlegające restrykcjom tzw. zgromadzenia spontaniczne w formie spotkań deputowanych różnych szczebli z wyborcami. Jednak i tę możliwość zniesiono wraz z kolejną nowelizacją ustawy o zgromadzeniach w czerwcu 2017 r.¹⁸

Pod koniec 2020 r. Władimir Putin podpisał pakiet ustaw, które *de facto* zlikwidowały wolność zgromadzeń w Rosji¹⁹. Znowelizowana ustawa o zgromadzeniach, mityngach, demonstracjach, marszach i pikietach wprowadziła tak drobiazgowo wymogi organizacyjne, że ich spełnienie stało się bardzo trudne. Jednocześnie zmieniono definicję zgromadzenia, znacznie ją poszerzając. W ten sposób rygorystyczne postanowienia nowej ustawy objęły każdą grupę osób zebraną w miejscu publicznym, nie tylko pod hasłami politycznymi czy społecznymi, ale również wyrażającą opinie lub żądania w sferze kultury. Dodatkowo znowelizowany art. 267 kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej wprowadził karę pozbawienia wolności do jednego roku dla osób, które utrudniają ruch samochodów i pieszych, co ewidentnie uderzało w uczestników mityngów i pikiet. Wcześniej wymieniona ustawa poważnie również ograniczyła uczestnictwo dziennikarzy w relacjonowaniu demonstracji. Gdyby władze uznały, że utożsamiają się oni z celami demonstrujących (czyli relacjonują wydarzenia niezgodnie z oficjalnym przekazem), to wówczas straciliby status reportera i przysługującą z tego tytułu ochronę²⁰.

Jednocześnie kolejnym ograniczeniom poddawano działalność organizacji pozarządowych. Nowe regulacje²¹ nadawały status „zagranicznego agenta” tym organizacjom, które otrzymywały wsparcie finansowe z zagranicy i zajmowały się działalnością polityczną na terytorium Federacji Rosyjskiej²². Oznaczało to dalsze zwiększenie nadzoru państwa nad organizacjami pozarządowymi oraz zaostrzenie sankcji karnych i administracyjnych w przypadkach naruszenia prawa. Przy czym część tych przypadków opisano w ustawie w nieostry sposób, np. niedozwolone było „nakłanianie obywateli do

¹⁷ K. (Jawrzyńska) Chawryło, *Rosja: Zaostrzenie ustawodawstwa o zgromadzeniach publicznych*, Analizy OSW, 13 VI 2012, [online] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-06-13/rosja-zaostrzenie-ustawodawstwa-o-zgromadzeniach-publicznych>, 15 V 2019.

¹⁸ *Fiedierał'nyj zakon ot 7.06.2017 N 107-FZ „O wnieszenii izmienienij w otdiel'nyje zakonodatiel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii w czasti sowierszenstwowanija zakonodatiel'stwa o publicznych mieroprijatijach”*, [online] <http://ivo.garant.ru/%2Fdocument%2F71692230%2Fparagraph%2F1%3A1>, 5 V 2021.

¹⁹ M. Domańska, *Dokręcanie śruby. Represyjne ustawy Putina*, Komentarze OSW, nr 380, 18 II 2021.

²⁰ *Fiedierał'nyj zakon ot 30.12.2020 N 497-FZ „O wnieszenii izmienienij w Fiedierał'nyj zakon o sobranijach, mitingach, demonstracijach, szestwijach i pikietirowanijach”*, [online] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300027>, 30 IV 2021.

²¹ *Fiedierał'nyj zakon ot 20.07.2012 N 121-FZ „O wnieszenii izmienienij w otdiel'nyje zakonodatiel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii w czasti regulirowanija diejatel'nosti niekommierczeskich organizacij, wypolniajuszczich funkcii inostrannogo agenta”*, [online] <http://ivo.garant.ru/%2Fdocument%2F70204242%2Fparagraph%2F1%3A0>, 5 V 2021.

²² Według danych rosyjskiego ministerstwa sprawiedliwości na początku 2017 r. w rejestrze znajdowały się 103 organizacje mające status „zagranicznego agenta”.

odmowy spełniania obowiązków obywatelskich lub do innych bezprawnych działań”, co dawało pole do szerokiej interpretacji i w praktyce mogło oznaczać zakaz jakiegokolwiek agitacji opozycyjnej.

Obrońcy nowych przepisów²³ wskazywali, że skutecznie ograniczą one ingerencję obcych państw w wewnętrzne sprawy Rosji, przyjmując tym samym argumentację władz, że organizacje finansowane z zagranicznych źródeł realizują cele polityczne wskazane im przez zleceńodawców. Twierdzili też, że analogiczne regulacje prawne obowiązują w Stanach Zjednoczonych²⁴. Krytycy²⁵ odrzucali argument o ingerencji obcych rządów i powoływali się na zagwarantowane w konstytucji prawa do wolności wypowiedzi i zrzeszania się. Wskazywali też na nieostrość przepisów, np. braku definicji „działalności politycznej” oraz stygmatyzujący charakter pojęcia „zagranicznego agenta”.

Jednak właśnie obie te cechy: nieostrość przepisów pozwalająca na dużą swobodę interpretacyjną oraz negatywny odbiór społeczny „zagranicznego agenta” były, jak można sądzić, świadomym zabiegiem władz dającym im możliwość dyscyplinowania organizacji pozarządowych. Przykładem, o którym warto wspomnieć, może być wpisanie w 2016 r. na listę „zagranicznych agentów” niezależnego, renomowanego Centrum Lewady zajmującego się badaniem opinii publicznej. Decyzję tę odczytano jako karę za publikację niekorzystnych dla władz sondaży przed wyborami do Dumy Państwowej²⁶.

Kontynuacją ustawodawstwa wymierzonego w działalność organizacji niezależnych od państwa była nowelizacja kilku ustaw z 2014 r.²⁷ zakazująca „zagranicznym agentom” udziału w kampanii wyborczej oraz finansowania komitetów wyborczych i partii, a także uchwalenie w 2015 r. ustawy o organizacjach niepożądanych²⁸. Ustawa ta umożliwiła uznanie organizacji pozarządowej za niepożądaną na terytorium Federacji Rosyjskiej w przypadku, gdy stanowi ona zagrożenie dla podstaw ustroju konstytucyjnego lub obronności i bezpieczeństwa państwa. O politycznym charakterze ustawy może świadczyć fakt, że w uzasadnieniu projektu wprost wskazano na zagrożenie wybuchem tzw. kolorowej rewolucji²⁹.

²³ Między innymi politolog Siergiej Markow, dyrektor Instytutu Badań Politycznych i członek Jednej Rosji.

²⁴ Chodzi o tzw. FARA (Foreign Agents Registration Act) – istniejący od 1938 r. rejestr lobbystów zagranicznych rządów.

²⁵ Między innymi Władimir Łukin, historyk, politolog, od 2016 r. senator z Obwodu Twerskiego. Członek partii Jabloko.

²⁶ Chodziło o publikację wyników sondaży przedwyborczych pokazujących znaczący spadek poparcia dla Jednej Rosji (31% deklarowanego poparcia wobec niemal 50% w poprzednich wyborach do Dumy w 2011 r.).

²⁷ *Fiedierał'nyj zakon ot 24.11.2014 N 355-FZ „O wniesienii izmienienij w otdiel'nyje zakonodatel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii po woprosu finansowoj otczietnosti političeskich partij, izbiratel'nych ob'edinenij, kandidatow na wyborach w ograny gosudarstwiennoj własti i organy miestnogo samouprawlienija*”, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F70804212%2Fparagraph%2F1%3A0>, 6 V 2021.

²⁸ *Fiedierał'nyj zakon ot 23.05.2015 N 129-FZ „O wniesienii izmienienij w otdiel'nyje zakonodatel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii*”, [online] <http://base.garant.ru/71035684/>, 6 V 2021.

²⁹ M. Domańska, *Ustawa o „niepożądanych” organizacjach: Rosja pogłębia samoizolację*, Analizy OSW, 27 V 2015.

Na mocy nowych przepisów decyzja o uznaniu organizacji za „niepożądaną” znalazła się w wyłącznych kompetencjach Prokuratury Generalnej, która mogła ją podjąć po konsultacji z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Pomimo dyspozycyjności rosyjskiego wymiaru sprawiedliwości wobec władzy wykonawczej pominięcie procedury sądowej stanowiło pewne *novum* świadczące o determinacji władz i ich rezygnacji z zachowania pozorów praworządności.

Jednocześnie prezydent Putin podjął próbę przejścia finansowania części organizacji pozarządowych przez państwo, podejmując w 2017 r. decyzję o utworzeniu specjalnego funduszu³⁰, z którego rozdzielane będą prezydenckie granty na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wpisuje się to w prowadzoną już od 2000 r. politykę koncesjonowania działalności publicznej i tworzenia fasadowych instytucji demokratycznych. Rozwijana była również strategia finansowania – formalnego, a niekiedy nieformalnego – instytucji zagranicznych wspierających w swoich krajach politykę Rosji.

Dopełnieniem ustawodawstwa dotyczącego „zagranicznych agentów” było wprowadzenie w 2020 r. możliwości nadania tego statusu osobom fizycznym zajmującym się działalnością polityczną „w interesach obcego państwa, jego obywateli lub organizacji międzynarodowej” oraz zbierającym informacje, które mogą zostać wykorzystane przez obce podmioty na szkodę bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej³¹. Jednocześnie rozszerzono definicję działalności politycznej, zaliczając do niej m.in. badania socjologiczne, kształtowanie poglądów społeczno-politycznych, kierowanie apeli do władz w sprawie zmian w prawie oraz udział w mitingach, debatach czy obserwacji wyborów. Osoby fizyczne posiadające status „zagranicznego agenta” zostały wykluczone z grona urzędników państwowych i komunalnych oraz zobligowane – pod groźbą konsekwencji karnych³² – do zarejestrowania się i składania szczegółowych raportów ze swojej działalności. Ponadto na środki masowego przekazu nałożono nakaz każdorazowego podkreślania, że dany podmiot jest „zagranicznym agentem”³³.

Warto zauważyć, że ustawodawstwo w tym czasie przeszło ewolucję od reform ustrojowych służących wzmocnieniu obozu władzy do uchwalania *stricte* restrykcyjnych norm o charakterze ideologicznym. Świadczy o tym uznanie pozasystemowej opozycji oraz organizacji pozarządowych, a nawet osób fizycznych za promotorów obcej (zachodniej) ideologii zagrażającej istniejącemu porządkowi ustrojowemu w Rosji. Obrona tego

³⁰ *Rasporiażeniye Prezidenta Rossijskoj Fiedieracii ot 3.04.2017 N 93-rp „Ob obiespiečenii w 2017 godu gosudarstwiennoj poddierżki niekommierczeskich nieprawitiel’stwiennych organizacij, uczastwujuszczich w razwitiu institutow graždanskogo obščestwa, realizujuszczich sociaľno značimyje projekty i projekty w sferie zasščity praw i swobod čieľowieka i graždanina*”, [online] <http://kremlin.ru/acts/bank/41808>, 6 V 2021.

³¹ *Fiedieraľnyj zakon ot 30.12.2020 N 481-FZ „O wnieszenii izmienenij w otdieľnyje zakonadatel’nyje akty Rossijskoj Fiedieracii w časti ustanowlenija dopolnitel’nych mier protivodiejstwija ugrozam nacionalnoj biezopasnosti*”, [online] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300001>, 30 IV 2021.

³² Znowelizowany artykuł 330 kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej przewiduje karę do 5 lat pozbawienia wolności za „złośliwe uchylanie się od obowiązków nałożonych na osoby posiadające status zagranicznego agenta”.

³³ M. Domańska, *Dokrecanie śrubby...*

porządku, czyli w istocie obrona systemu władzy zbudowanego przez prezydenta Putina, musiała więc prowadzić do stałego wzrostu kontroli nad społeczeństwem i eliminacji z życia publicznego środowisk i osób niezależnych od państwa. Innym ważnym czynnikiem była indoktrynacja, co oznaczało zwiększenie nadzoru nad przepływem informacji.

ZAOSTRZENIE KONTROLI NAD MEDIAMI

Przejmowanie kontroli nad mediami rozpoczęło się wkrótce po objęciu władzy przez prezydenta Putina w 2000 r. W ślad za przeprowadzanymi wówczas zmianami własnościowymi szły zmiany linii politycznej mediów na bardziej przychylną obozowi władzy³⁴. Warto też dodać, że zmiany te nie dotyczyły wyłącznie popularnych stacji telewizyjnych i tytułów prasowych, ale objęły stopniowo również inne środki informacji³⁵.

Po 2012 r. na fali walki z domniemanymi obcymi wpływami zaostorzono politykę informacyjną³⁶ oraz przeprowadzono zmiany zmierzające – analogicznie jak w przypadku organizacji pozarządowych – do ograniczenia zagranicznej obecności w rosyjskiej przestrzeni informacyjnej.

26 września 2014 r. Duma Państwowa przyjęła poprawki³⁷ do ustawy o środkach masowej informacji z 1991 r.³⁸, ograniczając do 20% udział akcjonariuszy zagranicznych w strukturze właścicielskiej rosyjskich mediów, zarówno tradycyjnych, jak i internetowych. Wcześniej udział podmiotów zagranicznych w mediach nie mógł przekraczać 50%, dotyczyło to jednak mediów elektronicznych oraz tytułów prasowych o nakładzie powyżej 1 miliona egzemplarzy.

Ustawa uderzała w interesy zagranicznych koncernów medialnych³⁹, które pomimo tego, że prowadziły w Rosji dość ostrożną politykę informacyjną, znajdowały się poza

³⁴ W mediach podlegających państwu wprowadzono listy osób, których nie można zapraszać lub o nich wspominać, oraz tych, o których nie należy wypowiadać się krytycznie. Były to posunięcia o charakterze nieformalnym.

³⁵ Na przykład w 2003 r. doprowadzono do zmian we Wszechrosyjskim Centrum Badania Opinii Publicznej (WCION), skąd usunięto zespół socjologów pod kierownictwem Jurija Lewady. Centrum przygotowujące sondaże zostało podporządkowane ekipie zaakceptowanej przez pracowników Administracji Prezydenta.

³⁶ Jednym z elementów zaostżenia indoktrynacji było zlikwidowanie 9 grudnia 2013 r. państwowej agencji informacyjnej RIA Nowosti i utworzenie na jej bazie holdingu medialnego Rossija Siegodnia, na czele którego stanął ściśle związany z obozem władzy Dmitrij Kisielow. Holding prowadzi agresywną politykę propagandową skierowaną zarówno do odbiorcy krajowego, jak i zagranicznego (w imieniu tego ostatniego pod szyldem Russia Today, obecnie RT).

³⁷ *Fiedierał'nyj zakon ot 14.10.2014 N 305-FZ „O wnieszenii izmienenij w Zakon Rossijskoj Fiedieracii o sriedstvach massowoj informacii”*, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F70763594%3A1,6V2021>.

³⁸ *Zakon RF ot 27.12.1991 N 2124-I „O sriedstvach massowoj informacii”*, <http://base.garant.ru/10164247/>, 6 V 2021.

³⁹ Dotyczyło to głównie koncernów niemieckich takich jak Axel Springer – wydawcy rosyjskiej edycji miesięcznika „Forbes”, czy Bauer Media, do którego należały tytuły z segmentu tzw. prasy kolorowej. Z kolei dziennik „Wiedomosti” należał w 100% do konsorcjum fińsko-amerykańskiego.

kontrolą władz. Jej ofiarami stały się też zarejestrowane w tzw. rajach podatkowych koncerny należące do rosyjskich biznesmenów z branży medialnej⁴⁰. Tym samym nowe prawo wpisywało się w ogłoszoną przez prezydenta Putina tzw. politykę nacjonalizacji elit, zgodnie z którą rosyjscy przedsiębiorcy powinni ograniczać kontakty gospodarcze z Zachodem i koncentrować swoją działalność zarobkową na terytorium Rosji.

Uzupełnieniem ustawodawstwa wymierzonego w obce wpływy było objęcie zagranicznych mediów – na mocy nowelizacji z listopada 2017 r.⁴¹ – statusem „zagranicznego agenta”. Przy czym media zagraniczne zostały zdefiniowane w ustawie bardzo szeroko, jako wszelkie struktury zagraniczne, które rozpowszechniają informacje i materiały drukowane, audiowizualne i inne⁴².

O wielkiej wadze, jaką obóz władzy przywiązywał do jednolitego przekazu informacyjnego, może świadczyć los niewielkiej niezależnej telewizji internetowej Dożdż, która otrzymała ostrzeżenie wysłane przez federalną służbę nadzoru Roskomnadzor⁴³, po tym jak w styczniu 2014 r. opublikowała kontrowersyjną sondę dotyczącą blokady Leningradu podczas II wojny światowej⁴⁴. W obawie przed restrykcjami większość operatorów telewizji kablowych wycofała telewizję Dożdż ze swojej oferty, a telewizja musiała się odtąd utrzymywać z płatnego abonamentu⁴⁵. Aby jej to utrudnić, w lipcu 2014 r. uchwalono poprawkę⁴⁶ do ustawy o reklamie z 2006 r.⁴⁷ zakazującą zamieszczania reklam w płatnych kanałach telewizyjnych. Oczywiście przyczyny nagonki były znacznie głębsze i były związane z faktem prezentowania na antenie telewizji Dożdż materiałów, które stawiały w niekorzystnym świetle przedstawicieli najwyższych władz⁴⁸.

⁴⁰ Chodzi tu m.in. o serwisy internetowe należące do Aleksandra Mamuta, takie jak: Rambler, Gazeta.ru, Lenta.ru, lub o wydawnictwo Kommersant będące własnością Alisзера Usmanowa.

⁴¹ *Federal'nyj zakon ot 25.11.2017 N 327-FZ „O wniesienii izmienienij w stat'ju 10.4 i 15.3 Fiedieralnogo zakona ob informacii, informacijnyh tiehnologijach i o zaszczitie informacii i w stat'ju 6 Fiedieralnogo zakona o sriedstvach massowoj informacii”*, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F71818236%2Fparagraph%2F12%3A2, 7 V 2021>.

⁴² Nadanie mediom zagranicznym statusu „zagranicznego agenta” było bezpośrednią odpowiedzią na decyzję władz amerykańskich o przyznaniu podobnego statusu rosyjskiej stacji RT America. Nowelizacją dotknięte zostały m.in. Gołos Amieriki oraz Radio Svoboda.

⁴³ Utworzona w 2007 r. Federalna Służba ds. Nadzoru w Sferze Masowej Komunikacji, Łączności i Ochrony Dziedzictwa Kulturowego (Roskomnadzor) stanowiła formę odpowiedzi na coraz bardziej powszechny dostęp do internetu i uzyskała różnorodne uprawnienia w zakresie kontroli nad mediami tradycyjnymi i elektronicznymi.

⁴⁴ W sondażu pytano widzów, czy miasto powinno zostać poddane Niemcom, aby uniknąć ofiar trwającej 2,5 roku blokady.

⁴⁵ W rezultacie TV Dożdż straciła ok. 80% widzów.

⁴⁶ *Federal'nyj zakon ot 21.07.2014 N 270-FZ „O wniesienii izmienienij w stat'ju 14 Fiedieralnogo zakona o riekلامie”*, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F70700708%2Fparagraph%2F1%3A1, 6 V 2021>.

⁴⁷ *Fiedieraln'nyj zakon ot 13.03.2006 N 38-FZ „O riekلامie”*, [online] <http://base.garant.ru/12145525/, 6 V 2021>.

⁴⁸ Chodziło m.in. o nagłośnienie doniesień Aleksieja Nawalnego na temat luksusowej rezydencji Wiaчеслава Wołodina – wówczas pierwszego zastępcy szefa Administracji Prezydenta.

Zaostrzające się z każdym rokiem dążenie do monopolizacji przez obóz władzy przestrzeni informacyjnej traktowane było jako kluczowy czynnik kontroli nad nastrojami społecznymi. Po 2014 r. szczególnym nadzorem objęto zaniedbywany wcześniej internet, co wiązało się z gwałtownym rozwojem sieci i zwiększeniem powszechnego dostępu do internetu, a przede wszystkim z szerokim wykorzystywaniem tego kanału komunikacji przez środowiska opozycyjne wobec władzy.

Metody walki o kontrolę nad internetem przechodziły stopniową ewolucję, počawszy od blokowania krytycznych wobec władz serwisów informacyjnych⁴⁹, poprzez przejmowanie popularnych portali społecznościowych przez związanych z władzą biznesmenów⁵⁰ (wzorem były tu przejęcia stacji telewizyjnych po 2000 r.), na sankcjach karnych w stosunku do użytkowników skończywszy. Rozwijano także zaawansowane technologie umożliwiające inwigilację w internecie oraz praktykowano całkiem proste metody walki informacyjnej polegające na masowym wykorzystywaniu tzw. trolli – opłaconych użytkowników zamieszczających w sieci komentarze przychylnie wobec władzy i atakujących, niekiedy bardzo agresywnie, jej oponentów. Warto przy tym zwrócić uwagę, że do zmagania o internet obok instytucji państwowych takich jak federalna służba nadzoru Roskomnadzor czy służby bezpieczeństwa władze angażowały również zaufanych prywatnych przedsiębiorców⁵¹.

W lutym 2014 r. weszła w życie⁵² tzw. ustawa Ługowoja⁵³ dająca Roskomnadzorowi prawo, na wniosek Prokuratury Generalnej i bez sankcji sądu, blokowania stron internetowych zawierających „wezwania do działalności ekstremistycznej i masowych zamieszek”, przez co należy również rozumieć publikację materiałów krytycznych wobec władzy.

Obok regulacji eliminujących z rosyjskiego internetu niepożądane treści wprowadzano też rozwiązania mające zmusić użytkowników do autocenzury. W maju 2014 r. przyjęto ustawę nakazującą rejestrację wszystkich blogerów, których wpisy w internecie czytane są przez co najmniej 3 tys. osób dziennie⁵⁴. Tacy blogerzy podlegali – podobnie

⁴⁹ Przykładowo w marcu 2014 r. zostały zablokowane opozycyjne portale Grani.ru, Ej.ru, Kasparov.ru oraz blog Aleksieja Nawalnego.

⁵⁰ W 2014 r. biznesmen Aliszer Usmanow przejął popularny serwis społecznościowy VKontakte. Jego twórca Paweł Durow – po odmowie współpracy z władzami – zdecydował się na emigrację z Rosji.

⁵¹ Obok Aliszera Usmanowa, który przejął serwis VKontakte, można wymienić tu zaprzyjaźnionego z Władimirem Putinem biznesmena Jewgienija Progożina, który – według mediów – jest właścicielem tzw. fabryk trolli wspierających władze.

⁵² *Fiedierał'nyj zakon ot 28.12.2013 N 398-FZ „O wniesieniu zmian w Fiedierał'nyj zakon ob informacii, informacionnyh technologiach i o zaszczitie informacii”*, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F70552568%2Fparagraph%2F1%3A0>, 6 V 2021.

⁵³ Andriej Ługowoj (ur. 1966), inicjator nowelizacji, deputowany Dumi Państwowej z ramienia LDPR, były funkcjonariusz Służby Bezpieczeństwa Prezydenta oraz Federalnej Służby Ochrony. Podejrzewany przez brytyjską prokuraturę o współudział w morderstwie zbiegłego agenta FSB Aleksandra Litwiniienki w 2006 r.

⁵⁴ *Fiedierał'nyj zakon ot 5.05.2014 N 97-FZ „O wniesieniu zmian w Fiedierał'nyj zakon ob informacii, informacionnyh technologiach i o zaszczitie informacii i w otdiel'nyje zakonodatel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii po woprosach uporiadoczenija obmiena informacijej s ispol'zowanijem informacionno-*

jak duże koncerny medialne – przepisom ordynacji wyborczej, ustawom o ochronie informacji niejawnych, ochronie życia prywatnego i o przeciwdziałaniu ekstremizmowi. Ponosili też odpowiedzialność za wiarygodność publikowanych informacji oraz za treść komentarzy umieszczanych pod ich materiałami przez innych użytkowników. Ustawa nakładała na blogerów obowiązek przechowywania zamieszczanych treści przez pół roku i udostępniania ich – wraz z danymi użytkowników – służbom państwowym.

Praktyka rejestrowania przez państwo była, podobnie jak w przypadku partii politycznych czy organizacji społecznych, skuteczną metodą kontroli i koncesjonowania aktywności publicznej obywateli. Ich dyscyplinowaniu miały służyć dotkliwe sankcje, głównie finansowe, za naruszanie obowiązujących przepisów. Z uwagi na specyfikę internetu (rozpowszechniona anonimowość użytkowników, możliwość publikowania z zagranicznych serwerów) skuteczność sankcji była ograniczona, dlatego w lipcu 2017 r. w kolejnej nowelizacji ustawy o informacji⁵⁵ zniesiono przepisy nakazujące rejestrację blogerów i – w zamian – zakazano rosyjskim użytkownikom sieci korzystania z tzw. serwisów anonimizujących, dzięki którym można było uzyskać dostęp do zablokowanych treści oraz wprowadzono wymóg korzystania z komunikatorów internetowych po podaniu indywidualnego numeru abonenckiego. Dodatkowo w listopadzie 2017 r. przyjęto prawo⁵⁶, które pozwalało, na wniosek Prokuratora Generalnego lub jego zastępców, blokować, bez orzeczenia sądów, dostęp do stron internetowych należących do „organizacji niepożądanych”, na których nawoływano m.in. do „masowych niepokojów” lub uczestnictwa w imprezach masowych odbywających się z naruszeniem porządku.

Większość tych przepisów oficjalnie była uzasadniana koniecznością walki z zagrożeniem terrorystycznym, całokształt ustawodawstwa wskazuje jednak, że główną przyczynę kontroli internetu stanowiła obawa władz przed powstawaniem za pośrednictwem sieci nieformalnych struktur społecznych. Taki charakter miała również nowelizacja kilku ustaw z grudnia 2014 r.⁵⁷, która nałożyła na osoby prawne obowiązek przechowywania danych osobowych obywateli rosyjskich wyłącznie na terytorium Rosji. Z jednej strony ułatwiło to dostęp służb bezpieczeństwa do zgromadzonych danych, a z drugiej ograniczyło możliwości używania serwerów zagranicznych na potrzeby działalności niezależnej od państwa⁵⁸.

–*tieliekomunikacyjnych sjetiej*”, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F70648932%2Fparagraph%2F1%3A2,6V2021>.

⁵⁵ *Fiedierał'nyj zakon ot 29.07.2017 N 276-FZ „O wnieszenii izmienenij w Fiedierał'nyj zakon ob informacii, informacijnyh technologijach i o zaszcitii informacii*”, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F71732900%2Fparagraph%2F1%3A5,6V2021>.

⁵⁶ *Fiedierał'nyj zakon ot 25.11.2017 N 327-FZ „O wnieszenii izmienenij w stat'ju 10.4 i 15.3 Fiedierał'nogo zakona ob informacii, informacijnyh technologijach i o zaszcitii informacii i w stat'ju 6 Fiedierał'nogo zakona o sriedstvach massowoj informacii*”, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F71818236%2Fparagraph%2F12%3A2,7V2021>.

⁵⁷ *Fiedierał'nyj zakon ot 21.07.2014 N 242-FZ „O wnieszenii izmienenij w otdiel'nyje zakonodatel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii w czasti utocznienija poriadka obrabotki personal'nych danych w informacijno-tieliekomunikacijnyh sietiach*”, [online] <http://base.garant.ru/70700506/>, 7 V 2021.

⁵⁸ Zespół OSW, *Putin po raz czwarty. Stan i perspektywy Rosji (2018-24)*, Warszawa 2018, s. 55.

Rozwój technologii informatycznych, stanowiący w ocenie władz zagrożenie dla rosyjskiego porządku ustrojowego, wykorzystywany był więc równocześnie przez władze do wzmocnienia nadzoru nad społeczeństwem. Odbywało się to poprzez śledzenie jego aktywności w sieci i gromadzenie baz danych na ten temat, które mogły być potem wykorzystywane przez organy państwa m.in. w działaniach przeciwko oponentom i krytykom władz.

W 2016 r. uchwalono w Rosji poprawki do ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi⁵⁹ oraz do kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego⁶⁰, nazwane od nazwiska jednej z wnioskodawczyń ustawami Jarowej⁶¹. Zgodnie z nimi operatorzy telefonii komórkowej oraz internetu zobowiązani zostali do gromadzenia przez określony czas danych o użytkownikach, w tym takich jak: przesłane esemesy, billingi, używane aplikacje, dane personalne, opublikowane posty, oraz do przekazywania ich – na żądanie służb – organom ścigania. Przy czym chodziło o dane wszystkich użytkowników rosyjskiej sieci – każdego, kto ma zarejestrowany telefon komórkowy w Rosji lub korzysta z tamtejszego internetu.

Z kolei w grudniu 2020 r. wprowadzono przepisy⁶² zakazujące organom państwowym oraz operatorom telefonii komórkowej udostępniania danych osobowych i majątkowych funkcjonariuszy publicznych (w tym sędziów, prokuratorów, funkcjonariuszy organów wywiadowczych oraz Federalnej Służby Bezpieczeństwa itp.), co jest prawdopodobnie związane z wyciekami informacji dotyczących oficerów wywiadu i służb specjalnych, a także z ujawnianiem przypadków korupcji funkcjonariuszy państwowych⁶³.

Za szczególnego rodzaju dopełnienie ustaw Jarowej można uznać dwie nowelizacje kodeksu karno-administracyjnego przyjęte w marcu 2019 r., znane potocznie pod nazwą ustawy o fejkach i obrazie władzy⁶⁴. Na mocy pierwszej z nowelizacji⁶⁵ zostało

⁵⁹ *Fiedierał'nyj zakon ot 6.07.2016 N 374-FZ „O wniesieniu izmienienij w Fiedierał'nyj zakon o protivodiejstwiu tierrorizmu i w otdiel'nyje zakonodatiel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii w czasti ustanowlenija dopolnitel'nych mier protivodiejstwiu tierrorizmu i obiesieczienija obszczestwiennoj bezopastnosti”*, [online] <http://base.garant.ru/71437484/>, 7 V 2021.

⁶⁰ *Fiedierał'nyj zakon ot 6.07.2016 N 375-FZ „O wniesieniu izmienienij w Ugołownyj kodeks Rossijskoj Fiedieracii i w Ugołowno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Fiedieracii w czasti ustanowlenija dopolnitel'nych mier protivodiejstwiu tierrorizmu i obiesieczienija obszczestwiennoj bezopastnosti”*, [online] <https://base.garant.ru/71437612/>, 7 V 2021.

⁶¹ Irina Jarowaja (ur. 1966) jest prawnikiem i pracownikiem prokuratury. Do 2007 r. członkini partii Jabloko, potem w Jednej Rosji. Od 2016 r. zastępczyni przewodniczącego Dumy Państwowej.

⁶² *Fiedierał'nyj zakon ot 30.12.2020 N 515-FZ „O wniesieniu izmienienij w otdiel'nyje zakonodatiel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii w czasti obiesieczienija konfidencjal'nosti swiedenij o zaszcziszczajemych licach i ob osuszczestwlenii operatiwno-rozysknoj diejatiel'nosti”*, [online] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300041>, 30 IV 2021.

⁶³ Por. M. Domańska, *Dokręcanie śruby...*

⁶⁴ Nowelizacje te bywają także określane w rosyjskich mediach jako tzw. ustawy Kliszasa. Andriej Kliszasa (ur. 1972), prawnik, konstytucjonalista, senator z Kraju Krasnojarskiego, przedstawiciel Rady Federacji w Sądzie Konstytucyjnym i w Prokuraturze Generalnej, a także biznesmen związany z spółką Norylski Nikiel należącą m.in. do Władimira Potanina i Olega Derpiaski. Członek Jednej Rosji.

⁶⁵ *Fiedierał'nyj zakon ot 18.03.2019 N 27-FZ „O wniesieniu izmienienij w Kodeks Rossijskoj Fiedieracii ob administratiwnych prawonaruszienijach”*, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F72198176%2Fparaph%2F1%3A1>, 7 V 2021.

zakazane rozpowszechnianie „niewiarygodnych” informacji w internecie podawanych „pod pozorem prawdziwych doniesień, które mogą wyrządzić szkodę życiu, zdrowiu obywateli i ich majątkowi, a także stwarzają ryzyko naruszenia porządku społecznego lub bezpieczeństwa”. Za naruszenie tej ustawy grożą wysokie grzywny, przy czym ich wysokość zależy od statusu poszkodowanych. Za rozpowszechnianie „niewiarygodnych informacji” na temat osób fizycznych grzywny są najniższe, znacznie wyższe w przypadku urzędników państwowych, a jeszcze wyższe – osób prawnych. Ustawa nie definiuje przy tym precyzyjnie pojęcia „niewiarygodnej informacji”, co daje szerokie pole do nadużyć interpretacyjnych.

Druga nowelizacja kodeksu⁶⁶ przewidywała kary za obrazę władzy lub symboli państwowych. Oczywiście chodzi nie tylko o ubliżanie władzy na ulicy, np. podczas demonstracji, ale przede wszystkim o dopuszczenie się zniewagi w internecie, która jest zagrożona karą grzywny lub karą pozbawienia wolności do 15 dni. Kolejne nowelizacje kodeksów: karnego oraz kodeksu wykroczeń administracyjnych, przeprowadzone w grudniu 2020 r., jeszcze bardziej podwyższyły kary finansowe za publikowanie „oszczerstw” oraz „obraźliwych komentarzy” w internecie, przy czym nowelizacja kodeksu karnego przewiduje również karę do 5 lat pozbawienia wolności za „oczernianie”.

Wraz z tymi nowelizacjami kodeksów dokonano również zmian w ustawie o informacji, technologiach informacyjnych i ochronie informacji⁶⁷. Nowe przepisy nałożyły na podmioty zarządzające serwisami społecznościowymi obowiązek moderowania i kontrolowania określonych treści, w tym informacji o nielegalnych zgromadzeniach, zniesławiania władz itp. Inna znowelizowana ustawa⁶⁸ dopuściła możliwość całkowitego lub częściowego ograniczenia dostępu do zagranicznych serwerów internetowych, które „dyskryminują podmioty rosyjskie”. Chodzi tu o spowolnienie lub wyłączenie popularnych serwisów społecznościowych w rodzaju Twittera lub Facebooka, jeśli dopuszczają się one blokowania oficjalnych kont rosyjskich lub zamieszczanych przez te konta treści. Decyzje w tej kwestii podejmuje prokurator generalny Federacji Rosyjskiej w uzgodnieniu z ministrem spraw zagranicznych.

Zwieńczeniem dążeń do przejścia przez władze pełnej kontroli nad rosyjską przestrzenią informacyjną stała się koncepcja tzw. *suwerennego internetu* (inaczej Runetu). Koncepcja ta zakłada możliwość technicznego wyizolowania rosyjskiego internetu ze światowej sieci, a tym samym pozbawienie użytkowników dostępu do nieautoryzowanych przez władze treści. Podstawy prawne funkcjonowania *suwerennego internetu*

⁶⁶ *Fiederał'nyj zakon ot 18.03.2019 N 28-FZ „O wniesienii izmienenij w Kodeks Rossijskoj Fiedieracii ob administratiwnych prawonaruzhenijach”*, [online] <http://base.garant.ru/72198170/>, 7 V 2021.

⁶⁷ *Fiederał'nyj zakon ot 30.12.2020 N 482-FZ „O wniesienii izmienenij w Fiederał'nyj zakon o mierach wozdejstwija na lic, pricazstnyh k naruzhenijam osnovopolagajuszczich praw i swobod czielowieka, praw i swobod grażdian Rossijskoj Fiedieracii”*, [online] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300002>, 30 IV 2021.

⁶⁸ *Fiederał'nyj zakon ot 30.12.2020 N 530-FZ „O wniesienii izmienenij w Fiederał'nyj zakon o swiazi i w Fiederał'nyj zakon ob informacii, informacijonnych tiechnologijach i o zaszczitie informacii”*, [online] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/00012020123000062>, 30 IV 2021.

zostały przyjęte przez Dumę Państwową w kwietniu 2019 r.⁶⁹ Projekt *suwerennego internetu*, wpisujący się nie tylko nazwą w ideę *suwerennej demokracji*, ma być wdrażany w życie w kolejnych latach.

ZANIK PRAWORZĄDNOŚCI

Charakterystyczną cechą większości z wymienionych regulacji jest rozdźwięk pomiędzy ich rzeczywistym celem, jakim jest ograniczenie konstytucyjnych swobód – takich jak np. wolność wypowiedzi – a celem deklaratywnym, przedstawianym jako konieczność obrony obywateli przed zagrożeniami z zewnątrz i od wewnątrz. Ten rozdźwięk pozwala kamuflować stopniowe zawężanie swobód obywatelskich pod pretekstem ich rzekomej ochrony.

Inną istotną cechą omawianego ustawodawstwa jest nieostrość prawa. Konsekwencja, z jaką unika się w kolejnych nowelizacjach precyzyjnego zdefiniowania wskazanych czynów zabronionych, sugeruje, że mamy do czynienia ze świadomym działaniem pozwalającym organom władzy na elastyczne i selektywne stosowanie nowych przepisów.

Wreszcie należy zwrócić uwagę na stopniowe marginalizowanie roli sądów i oddawanie decyzji o naruszeniach prawa w ręce organów władzy podporządkowanych prezydentowi, takich jak: Prokurator Generalny, służby i agencje federalne oraz ministerstwa. Niezależnie od wielu stwierdzonych przypadków faktycznego podporządkowania wymiaru sprawiedliwości w Rosji władzy wykonawczej⁷⁰ stanowi to naruszenie powszechnie przyjętych zasad praworządności.

Wszystko to może być uznane za kolejne potwierdzenie tezy o narastającym autorytaryzmie władzy i fasadowości rosyjskich instytucji demokratycznych.

BIBLIOGRAFIA

Książki, artykuły i opracowania

Afanasjew J., *Groźna Rosja*, przeł. M. Kotowska, Warszawa 2005.

Domańska M., *Dokręcanie śruby. Represyjne ustawy Putina*, Komentarze OSW, nr 380, 18 II 2021.

Domańska M., *Ustawa o „niepożądanych” organizacjach: Rosja pogłębia samoizolację*, Analizy OSW, 27 V 2015.

Chawryło K., *Rosja: Zaostrzenie ustawodawstwa o zgromadzeniach publicznych*, Analizy OSW, 13 VI 2012, [online] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-06-13/rosja-zaostrzenie-ustawodawstwa-o-zgromadzeniach-publicznych>.

⁶⁹ *Fiedierał'nyj zakon ot 1.05.2019 N 90-FZ „O wniesienii izmienenij w Fiedierał'nyj zakon o swiazi i w Fiedierał'nyj zakon ob informacii, informacijnyh tiechnologijach i o zaszcitie informacii”*, [online] <http://ivo.garant.ru/%2Fdocument%2F72235254%2Fparagraph%2F1%3A1>, 7 V 2021.

⁷⁰ Chodzi o tzw. *tielifonnyje prawo* (*telephone law*) opisywane wielokrotnie w literaturze przedmiotu jako forma wywierania nieformalnych nacisków ze strony władz wykonawczych na wymiar sprawiedliwości.

Putin: Nieł'zja dat' diestruktiwnym silam wospoł'zowaťsja liberalizacii zakonadatiel'stwa, Gazeta.ru, 19 VII 2012, [online] https://www.gazeta.ru/politics/news/2012/07/19/n_2443997.shtml.
Zespół OSW, *Putin po raz czwarty. Stan i perspektywy Rosji (2018-24)*, Warszawa 2018.

Ustawodawstwo, akty normatywne (podane w kolejności chronologicznej)

Zakon RF ot 27.12.1991 N 2124-I „O sriedstwach massowoj informacii”, [online] <http://base.garant.ru/10164247/>.

Fiedierał'nyj zakon ot 19.05.1995 N 82-FZ „Ob obszczestwiennych ob'jedinenijach”, [online] <https://base.garant.ru/10164186/>.

Fiedierał'nyj zakon ot 12.01.1996 N 7-FZ „O niekommierczeskich organizacijach”, [online] <http://base.garant.ru/10105879/>.

Fiedierał'nyj zakon ot 25.07.2002 N 114-FZ „O protiwdiejstwii ekstremistskoj diejatiel'nosti”, [online] <http://base.garant.ru/12127578/>.

Fiedierał'nyj zakon ot 19.06.2004 N 54-FZ „O sobranijach, mitingach, demonstracijach, szestwijach i pikietirowanijach”, [online] <http://base.garant.ru/12135831/>.

Fiedierał'nyj zakon ot 10.01.2006 N 18-FZ „O wnieszenii izmienienij w niekotoryje zakonodatiel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii”, [online] <http://ivo.garant.ru/%2Fdocument%2F12144310%2Fparagraph%2F1%3A6>.

Fiedierał'nyj zakon ot 13.03.2006 N 38-FZ „O rieklamie”, [online] <http://base.garant.ru/12145525/>.

Fiedierał'nyj zakon ot 8.06.2012 N 65-FZ „O wnieszenii izmienienij w Kodeks Rossijskoj Fiedieracii ob administratiwnych prawonaruzszenijach i w fiedierał'nyj zakon o sobranijach, mitingach, demonstracijach, szestwijach i pikietirowanijach”, [online] <http://ivo.garant.ru/%2Fdocument%2F70186842%2Fparagraph%2F1%3A1>.

Fiedierał'nyj zakon ot 20.07.2012 N 121-FZ „O wnieszenii izmienienij w otdiel'nyje zakonodatiel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii w czasti regulirowanija diejatiel'nosti niekommierczeskich organizacij, wypolniajuszczich funkcii inostrannogo agenta”, [online] <http://ivo.garant.ru/%2Fdocument%2F70204242%2Fparagraph%2F1%3A0>.

Fiedierał'nyj zakon ot 28.07.2012 N 141-FZ „O wnieszenii izmienienij w Ugołownyj kodeks Rossijskoj Fiedieracii i w otdiel'nyje zakonodatiel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii”, [online] <http://ivo.garant.ru/%2Fdocument%2F70207752%2Fparagraph%2F1%3A5>.

Fiedierał'nyj zakon ot 28.12.2013 N 398-FZ „O wnieszenii izmienienij w Fiedierał'nyj zakon ob informacii, informacijonnych tiechnologijach i o zaszcztie informacii”, [online] <http://ivo.garant.ru/%2Fdocument%2F70552568%2Fparagraph%2F1%3A0>.

Fiedierał'nyj zakon ot 5.05.2014 N 97-FZ „O wnieszenii izmienienij w Fiedierał'nyj zakon ob informacii, informacijonnych tiechnologijach i o zaszcztie informacii i w otdiel'nyje zakonodatiel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii po woprosach uporiadoczenija obmiena informacij s ispoł'zowanijem informacijonno-tieliekomunikacijonnych sjetiej”, [online] <http://ivo.garant.ru/%2Fdocument%2F70648932%2Fparagraph%2F1%3A2>.

Fiedierał'nyj zakon ot 21.07.2014 N 242-FZ „O wnieszenii izmienienij w otdiel'nyje zakonodatiel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii w czasti utocznienija poriadka obrabotki personal'nych danych w informacijonno-tieliekomunikacijonnych sietiach”, [online] <http://base.garant.ru/70700506/>.

- Fiedierał'nyj zakon ot 21.07.2014 N 270-FZ „O wnieszenii izmienienij w stat'ju 14 Fiedierał'nogo zakona o rieklamie”, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F70700708%2Fparagraph%2F1%3A1>.*
- Fiedierał'nyj zakon ot 14.10.2014 N 305-FZ „O wnieszenii izmienienij w Zakon Rossijskoj Fiedieracii o sriedstwach massowoj informacii”, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F70763594%3A1>.*
- Fiedierał'nyj zakon ot 24.11.2014 N 355-FZ „O wnieszenii izmienienij w otdiel'nyje zakonodatel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii po woprosu finansowoj otczietnosti političeskich partij, izbiratel'nych ob'edinienij, kandidatow na wyborach w ograny gosudarstwennoj własti i organy miestnogo samouprawlienija”, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F70804212%2Fparagraph%2F1%3A0>.*
- Fiedierał'nyj zakon ot 23.05.2015 N 129-FZ „O wnieszenii izmienienij w otdiel'nyje zakonodatel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii”, [online] <http://base.garant.ru/71035684/>.*
- Fiedierał'nyj zakon ot 6.07.2016 N 374-FZ „O wnieszenii izmienienij w Fiedierał'nyj zakon o protivodiejstwii terrorizmu i w otdiel'nyje zakonodatel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii w czasti ustanowlienija dopolnitel'nych mier protivodiejstwija terrorizmu i obiesieczienija obščestwennoj bezopasnosti”, [online] <http://base.garant.ru/71437484/>.*
- Fiedierał'nyj zakon ot 6.07.2016 N 375-FZ „O wnieszenii izmienienij w Ugołownyj kodeks Rossijskoj Fiedieracii i w Ugołowno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Fiedieracii w czasti ustanowlienija dopolnitel'nych mier protivodiejstwija terrorizmu i obiesieczienija obščestwennoj bezopasnosti”, [online] <https://base.garant.ru/71437612/>.*
- Rasporiażenie Prezidenta Rossijskoj Fiedieracii ot 3.04.2017 N 93-rp „Ob obiesieczienii w 2017 godu gosudarstwennoj poddierżki niekommierčeskich nieprawitiel'stwnnych organizacij, uczastwujuszczich w razwitiu institutow graždanskogo obščestwa, realizujuszczich socjał'no znacimnye projekty i projekty w sfierie zaszczyty praw i swobod czełowieka i graždanina”, [online] <http://kremlin.ru/acts/bank/41808>.*
- Fiedierał'nyj zakon ot 7.06.2017 N 107-FZ „O wnieszenii izmienienij w otdiel'nyje zakonodatel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii w czasti sowierszenstwowanija zakonodatel'stwa o publicznych mieroprijatijach”, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F71692230%2Fparagraph%2F1%3A1>.*
- Fiedierał'nyj zakon ot 29.07.2017 N 276-FZ „O wnieszenii izmienienij w Fiedierał'nyj zakon ob informacii, informacijonnych tiechnologijach i o zaszczytie informacii”, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F71732900%2Fparagraph%2F1%3A5>.*
- Fiedierał'nyj zakon ot 25.11.2017 N 327-FZ „O wnieszenii izmienienij w stat'ju 10.4 i 15.3 Fiedierał'nogo zakona ob informacii, informacijonnych tiechnologijach i o zaszczytie informacii i w stat'ju 6 Fiedierał'nogo zakona o sriedstwach massowoj informacii”, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F71818236%2Fparagraph%2F12%3A2>.*
- Fiedierał'nyj zakon ot 18.03.2019 N 27-FZ „O wnieszenii izmienienij w Kodeks Rossijskoj Fiedieracii ob administratiwnych prawonaruszienijach”, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F72198176%2Fparagraph%2F1%3A1>.*
- Fiedierał'nyj zakon ot 18.03.2019 N 28-FZ „O wnieszenii izmienienij w Kodeks Rossijskoj Fiedieracii ob administratiwnych prawonaruszienijach”, [online] <http://base.garant.ru/72198170/>.*

- Fiedierał'nyj zakon ot 1.05.2019 N 90-FZ „O wnieszenii izmienienij w Fiedierał'nyj zakon o swiazi i w Fiedierał'nyj zakon ob informacii, informacijonnych tiechnologijach i o zaszcitie informacii”*, [online] <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F72235254%2Fparagraph%2F1%3A1>.
- Fiedierał'nyj zakon ot 30.12.2020 N 481-FZ „O wnieszenii izmienienij w otdiel'nyje zakonadatel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii w czasti ustanowlienija dopolnitel'nych mier protivodiejstwija ugrozam nacional'noj biezopasnosti”*, [online] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300001>.
- Fiedierał'nyj zakon ot 30.12.2020 N 482-FZ „O wnieszenii izmienienij w Fiedierał'nyj zakon o mierach wozdziejstwija na lic, priczastnych k naruszenijam osnowopolağajuszczich praw i swobod czietowieka, praw i swobod graždan Rossijskoj Fiedieracii”*, [online] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300002>.
- Fiedierał'nyj zakon ot 30.12.2020 N 497-FZ „O wnieszenii izmienienij w Fiedierał'nyj zakon o sobranijach, mitingach, demonstracijach, szestwijach i pikietirowanijach”*, [online] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300027>.
- Fiedierał'nyj zakon ot 30.12.2020 N 515-FZ „O wnieszenii izmienienij w otdiel'nyje zakonadatel'nyje akty Rossijskoj Fiedieracii w czasti obiesieczienija konfidencjal'nosti swiedenij o zaszcziszczajemych licach i ob osuszczestwlienii opieratiwno-rozysknoj diejatiel'nosti”*, [online] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300041>.
- Fiedierał'nyj zakon ot 30.12.2020 N 530-FZ „O wnieszenii izmienienij w Fiedierał'nyj zakon o swiazi i w Fiedierał'nyj zakon ob informacii, informacijonnych tiechnologijach i o zaszcitie informacii”*, [online] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300062>.

Konrad KOŁODZIEJSKI – doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauk prawnych. Pracuje w Instytucie Rosji i Europy Wschodniej Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ. Specjalizuje się w problematyce prawnoustrojowej Rosji oraz innych państw obszaru poradzieckiego.