

# Autokratický legalismus a vývoj postavení nevládních organizací v právním systému Ruské federace

Nela Laryšová\*

**Abstrakt:** Článek představuje teorii autokratického legalismu profesorky Kim Lane Scheppele. V první části popisuje hlavní charakteristiky této teorie. V druhé části teorii aplikuje na konkrétní případ, a to na výkon práva sdružovacího se zaměřením na postavení nevládních organizací v právním systému Ruské federace. V závěru se článek věnuje evropskému rozměru teorie autokratického legalismu a opatřeními, která přijímají jednotliví aktéři ke zmírnění jeho dopadu.

**Klíčová slova:** autokratický legalismus, Rusko, nevládní organizace, sdružovací právo

*„Občanská společnost je nepostradatelnou zárukou ochrany a rozvoje právního státu. Ti, kteří si přejí právní stát rozložit, jako první zaútočí na občanskou společnost. Každý stát by měl všem jedincům přiznávat veřejné svobody a podporovat organizace občanské společnosti, tak aby mohly prospívat. Nejen proto, že je to tak správné, ale také proto, že je to strategicky nejmoudřejší a nejproduktivnější přístup.“*

Michelle Bachelet, Vysoký komisař OSN pro lidská práva,  
Helsinky, 6. února 2020<sup>1</sup>

## Úvod

V posledních dvaceti letech dochází ve světovém měřítku k nárůstu politických režimů, které se označují jako neliberální demokracie. S pojmenováním tohoto typu režimů přišel již v druhé polovině 90. let americký politolog Fareed Zakaria. Ten ve svém článku *Vzestup neliberální demokracie* definuje neliberální demokracii jako typ hybridního režimu nesoucí v sobě prvky demokracie a autoritářství. Tento režim sice formálně respektuje pravidla demokratického procesu, jako jsou například volby, nicméně to není zárukou dodržování základních lidských práv a svobod, jako jsou svoboda projevu, sdružování či shromažďování.<sup>2</sup> V posledních dvou desetiletích se neliberální demokracie etablovaly nejen ve světě (Brazílie, Etiopie, Pákistán), ale také v Evropě (Maďarsko, Polsko, Rusko).

Jednou z charakteristických vlastností neliberálních režimů je, že jednotlivá lidská práva a svobody nejsou omezovány pouze politickými a mocenskými prostředky, ale

\* Mgr. et Mgr. Nela Laryšová. Doktorandka katedry mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: nela.srstkova@gmail.com.

<sup>1</sup> Keynote speech by Michelle Bachelet, UN High Commissioner for Human Rights. *Office of the UN High Commissioner for Human Rights* [online]. 6. 2. 2020 [cit. 2020-04-11]. Dostupné z: <<https://bit.ly/3arjlm3>>.

<sup>2</sup> ZAKARIA, Fareed. *The Rise of Illiberal Democracy*. *Foreign Affairs*. 1997, Vol. 76, No. 6, s. 22–43.

výrazně také prostřednictvím zákonů přijatých demokratickou cestou. Tento fenomén byl pojmenován jako „autokratický legalismus“. Dílčím způsobem byl popsán nejprve ve studiích zabývajících se vývojem neliberální demokracie v konkrétních státech, avšak průlomovou prací, která komplexně prozkoumala a popsala charakteristické rysy tohoto fenoménu, je až článek *Autokratický legalismus*, jehož autorkou je Kim Lane Scheppele z Princetonské univerzity.<sup>3</sup> Podle ní je hlavním cílem autokratického legalismu paralyzovat základní stavební kameny demokratického státu a narušit systém brzd a protiváh od institucí (ústavní soudy) přes procesy (volební systémy) až po externí pojistky demokratického systému (svobodná média, opoziční politické strany, občanská společnost).

Tato práce si klade za cíl zformulovat na základě textu Kim Lane Scheppele hlavní charakteristiky autokratického legalismu a aplikovat je na konkrétní případ. Ten se bude zabývat Ruskou federací, která představovala jeden z nejvíce etablovaných neliberálně demokratických režimů na evropském kontinentu, nyní už je řazena mezi režimy autoritativní. Vzhledem k maximálnímu povolenému rozsahu se tato práce zaměří na omezení konkrétního práva, a to práva sdružovacího s důrazem na postavení nevládních organizací v zemi.

Ruská federace byla zvolena z toho důvodu, že během posledních patnácti let zde dochází k velice progresivní právní úpravě nevládních organizací ovlivňující téměř všechny aspekty jejich fungování a existence. Zároveň se obdobný způsob regulace postupně začal prosazovat i v některých dalších zemích, včetně několika členských států Evropské unie. Do jaké míry vývoj v Ruské federaci odpovídá jednotlivým charakteristikám autokratického legalismu tak, jak je definovala Kim Lane Scheppele? Jaký dopad měly nové právní úpravy nevládních organizací na jejich běžné fungování? Mohou nevládní organizace ještě plnit svou roli oněch externích pojistek demokratického právního státu, který je v Ruské federaci ústavně zakotven? A jak je tento vývoj relevantní pro státy Evropské unie?

## 1. Teorie autokratického legalismu Kim Lane Scheppele

Kim Lane Scheppele je profesorkou sociologie a mezinárodních vztahů v Centru lidských hodnot na Princetonské univerzitě. Scheppele je expertkou na hybridní a autoritativní režimy a jejich vliv na ústavní systémy jednotlivých států. Článek *Autokratický legalismus* vydala v roce 2018.<sup>4</sup> Pojmy „autokratický legalismus“ nebo „autoritativní legalismus“ se objevovaly v odborné literatuře již před rokem 2018, nicméně většinou bez definic nebo hlubšího vysvětlení tohoto pojmu. Asi nejpodrobněji tento fenomén popsal v jedné z četných prací věnovaných vývoji venezuelského politického systému Javier Corrales, který autokratický legalismus definoval jako systém, který „využívá, zneužívá a neužívá právo ve službě výkonné moci“.<sup>5</sup>

Ve srovnání s Javierem Corralesem se ve svém článku *Autokratický legalismus* Kim Lane Scheppele věnuje výhradně popisu a charakteristickým rysům tohoto fenoménu a svoji teorii dokumentuje na příkladech z jednotlivých států. Autokratický legalismus definuje jako jev, v jehož rámci demokraticky zvolení vůdci využívají svého mandátu

<sup>3</sup> SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*. 2018, Vol. 85, No. 2, s. 545–583.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> CORRALES, Javier. Autocratic Legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*. 2015, Vol. 26, No. 2, s. 37–51.

k tomu, aby provedli právní reformy, které postupně omezují či přímo odstraňují základní stavební kameny demokratického státu a narušují systém brzd a protiváh od institucí (ústavní soudy) přes procesy (volební systémy) až po externí pojistky demokratického systému (svobodná média, opoziční politické strany, občanská společnost).

Tento fenomén je podle ní symptomatický pro autokraty nového typu. Jedná se o charizmatické osobnosti, které jsou často zvoleny v demokratických volbách. V závislosti na ústavním systému daného státu buď vykonávají funkci premiéra, nebo prezidenta. Často stojí v opozici proti zavedeným politickým stranám a voličům slibují změny, které údajně odstraní nedostatky demokratického systému. Jejich ideologie není vyhraněná a často odmítají, že nějakou ideologii vůbec mají. „*Dnešní neliberální političtí vůdci neinklinují k propagaci radikální, autoritativní ideologie, ani nevolají po konci demokracie. Místo toho svoji podporu zakládají na přitažlivosti populismu. Předstírají, že jsou demokratičtí, a slibují reformovat a vylepšit demokracii prostřednictvím omezení vlivu elit.*“<sup>6</sup>

Na základě teorie Kim Lane Scheppele lze zformulovat šest základních charakteristických rysů autokratického legalismu, jejichž prostřednictvím autokraté transformují právní systém daného státu, omezují lidská práva a svobody a zajišťují si dominantní postavení do budoucna.

### 1.1 Útok na instituce prostřednictvím novelizace ústav

Po svém zvolení autokraté organizují útok na instituce, které mají za úkol kontrolovat výkon jejich mandátu nebo jejich ústavní odpovědnost. Instituce jsou v každém státě napadeny jiným způsobem v závislosti na lokálních podmínkách, nicméně mají ve většině případů shodné základní rysy. Část autokratů po svém nástupu do funkce rozsáhle novelizuje ústavy tak, aby vyhovovaly způsobu jejich vlády. Tak tomu bylo například ve Venezuele za vlády Huga Cháveze nebo v současném Maďarsku, kde je od roku 2010 premiérem Viktor Orbán. Další se soustředí na změnu právního systému prostřednictvím přijímání nových zákonů a výraznější ústavní změny začnou provádět až po několika letech, kdy jsou u moci. To je příklad zejména Ruska, kde je Vladimir Putin v různých vysokých ústavních funkcích u moci již od roku 2000, ale první rozsáhlejší ústavní změny prosadil až v roce 2020.<sup>7</sup>

### 1.2 Změny právních předpisů směřující k deformaci ústavních institutů a omezování lidských práv a základních svobod

Ve státech, kde hned nedojde k ústavním změnám, jsou jednotlivé právní úpravy přijímány postupně. Časté jsou změny právních předpisů v oblasti pravomocí a složení ústavních soudů. Právě ústavní soudy jsou jedním z cílů nově zvolených autokratů, jelikož mají pravomoc výrazně ovlivnit podobu a osud další jimi prosazované legislativy. Příkladem může být již několik let probíhající justiční reforma v Polsku, v jejímž rámci vládní strana Právo a spravedlnost například prosadila snížení důchodového věku soudců, což by

<sup>6</sup> LÜHRMANN, Anna – HELLMEIER, Sebastian. *Populism, Nationalism and Illiberalism: A Challenge for Democracy and Civil Society* [online]. February 2020 [cit. 2020-03-29]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2xcq85B>>.

<sup>7</sup> *Zakon RF o popravke k Konstitucii RF „O soveršenstvovanii regulirovanija ot del'nyh voprosov organizacii i funkcionirovanija publičnoj vlasti“*. 14. 3. 2020 [cit. 2021-01-05]. No 1-FKE. Dostupné z: <<https://bit.ly/3pUigLJ>>.

v důsledku znamenalo, že polský nejvyšší soud opustí předčasně až 40 % soudců. Vláda také zavedla nový způsob, jakým bude formována disciplinární komora nejvyššího soudu, a výrazně rozšířila limity kárné odpovědnosti soudců.<sup>8</sup>

Procesy jsou v demokratickém státě nejčastěji narušovány prostřednictvím změn volebních systémů, které mají za cíl omezit konkurenční centra moci, jako například v Rusku, kde byly v roce 2004 zrušeny přímé volby gubernátorů,<sup>9</sup> nebo zajistit přesvědčivější vítězství vládnoucí strany v parlamentních volbách, jako například v Maďarsku, které v roce 2012 změnilo volební systém tak, aby zvýhodňoval velké politické strany, jako je vládní strana *Fidesz*.<sup>10</sup>

Třetí kategorie zákonných ustanovení je přijímána s cílem omezit fungování opozičních politických stran nebo tzv. hlídacích psů demokracie, tedy nezávislých médií a organizací občanské společnosti. Prostřednictvím těchto zákonných ustanovení jsou zpravidla vytvářeny překážky administrativního charakteru, které komplikují registraci a fungování těchto institucí. Zároveň se na ně vztahují další zákony, které jsou obecně používány v neliberálních demokraciích k omezení svobody slova, jako například zákon o extremismu.<sup>11</sup>

Přestože v předchozích odstavcích byly popsány poměrně výrazné změny zákonů, právní systémy jednotlivých států postupně mění také další méně rozsáhlé novely právních předpisů, které se na první pohled nemusí zdát významné, ale v souhrnu mohou mít výrazný dopad. „Mnohé ze změn, které vedou k deliberalizaci ústavních systémů, jsou vysoce technické, a proto je pro běžného občana složité jim porozumět. Kolik lidí z řad široké veřejnosti chápe důležitost rozdílů ve složitých pravidlech týkajících se jmenování soudců nebo vidí důsledek soudních reforem na samotné rozhodování soudů?“<sup>12</sup>

### 1.3 Legalismus nových právních úprav a absence jejich hodnotového ukotvení

V současném světě již nepanuje černobílý rozdělení na země, které ovládají diktátoři ve velkém narušující lidská práva a svobody, a země, kde panuje demokracie. Jak poukazuje Kim Lane Scheppele, „noví autokraté si osvojili ústavní a demokratický tón řeči, zatímco úplně vypouštějí jakékoliv závazky k liberálním hodnotám, které dávaly těmto slovům smysl“.<sup>13</sup> Toto hodnotové „vyprázdnění“ je patrné i při tvorbě zákonů. „Legalistické požadavky jsou pouze formální: zákon splňuje pozitivistickou normu pro uzákonění jako technické záležitosti, když dodržuje stanovená pravidla, bez ohledu na obsahové nebo hodnotové závazky těchto zákonů.“<sup>14</sup> Takto přijaté zákony jsou tedy často technicky v pořádku

<sup>8</sup> Poland: Judges punished for criticizing government reforms, report finds. In: *Deutsche Welle* [online]. 2020 [cit. 2020-04-02]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2wv68dR>>. Zákon snižující věk odchodu do důchodu byl zrušen v důsledku rozsudku Evropského soudního dvora, vydaného v červnu 2019. Viz <<https://bit.ly/2yb1mCE>>.

<sup>9</sup> Russia: Putin Signs Bill Eliminating Direct Elections of Governors. In: *Radio Free Europe/Radio Liberty* [online]. 2004 [cit. 2020-04-02]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2yVG9NP>>.

<sup>10</sup> SCHACKOW, Nathan. *Hungary's Changing Electoral System: Reform or Repression Inside the European Union?* [online]. April 2014 [cit. 2020-04-02]. Dostupné z: <<https://bit.ly/39WIMMZ>>.

<sup>11</sup> Online and On All Fronts: Russia's Assault on Freedom of Expression. In: *Human Rights Watch* [online]. 2017 [cit. 2020-04-11]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2RutAy>>.

<sup>12</sup> SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*. 2018, Vol. 85, No. 2, s. 545–583.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.

a legalistickým autokratům zpětně generují demokratickou legitimitu na národní i mezinárodní úrovni, protože na první pohled nebyly porušeny ústavní principy státu.

#### 1.4 Legitimizace zvolených právních přístupů

Autokraté zdůrazňují, že jimi přijaté zákony čerpají z předloh, které dlouhodobě fungují v tradičních demokraciích, jako jsou například Spojené státy americké či Německo. Při bližším prozkoumání však takové srovnání často pokulhává. „*Autokraté mohou poukazovat na jeden prvek, který převzali z právního řádu jiného státu, ale nezdůrazňují fakt, že do svých reforem opomněli zahrnout další prvky, kterými tento stát samostatně vadný prvek ve svém právním řádu kompenzoval.*“<sup>15</sup> Scheppele například uvádí Maďarsko, které při změně svého volebního systému převzalo tzv. *gerrymandering*, který funguje v USA, a zkombinovalo jej s některými prvky německého volebního systému. Ve výsledku vznikl hybridní volební systém, který méně odráží hlasy jednotlivých voličů a usnadňuje výrazné volební vítězství dominantní politické straně. To vše bez dodatečných záruk, které jak americký, tak německý systém obsahuje.<sup>16</sup>

#### 1.5 Zachování demokratické tváře a existence opozice

S předchozím bodem souvisí i snaha autokratů zachovat zdání existence demokratického systému v jejich státech, a to zejména navenek směrem k mezinárodnímu společenství. I přes několikaleté aktivní působení autokratů je v jednotlivých zemích ponechána část struktur, které s jejich kroky nesouhlasí, ať už se jedná o politické strany, nezávislá média či nevládní organizace. Jejich existence je následně prezentována jako argument, který potvrzuje svobodný a demokratický charakter daného státu. Autokraté nepoužívají metody svých předchůdců. Místo přímého porušování základních lidských práv činnost svých odpůrců omezují méně drastickými metodami, jako jsou například častější prověrky daňovými orgány nebo prostřednictvím nátlaku na zaměstnavatele, inzerenty nebo majitele nemovitostí, ve kterých mají opoziční organizace či média své sídlo.

„*Samozřejmě je jistým znamením pokroku, že noví autokraté se vyhýbají masovému porušování lidských práv a tolerují limitovanou opozici. Nicméně noví autokraté si našli jiné prostředky nátlaku, které nejsou vnímány jako závažná porušení lidských práv. Naučili se, že mohou konsolidovat svou moc tak, že jednoduše přesvědčí své oponenty, aby se vzdali, zůstali doma a hleděli si svého. Nepotřebují zavírat nebo zabíjet ty, kteří protestují proti autokracii, pouze je musí přimět, aby tolerovali zmenšenou míru svobod, která se momentálně nabízí.*“<sup>17</sup>

#### 1.6 Sdílení úspěšných strategií mezi státy

Jak bylo již řečeno v úvodu k této kapitole, autokrati nepoužívají jednotnou strategii. Přesto lze vysledovat, že se při přijímání represivních zákonů jednotlivé státy od sebe

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Hungary: An Election in Question, Part 1. *New York Times* [online]. 2014 [cit. 2020-04-13]. Dostupné z: <<https://bit.ly/3bi2nHK>>.

<sup>17</sup> SCHEPPELE, Kim Lane. *Autocratic Legalism*, s. 545–583.

vzájemně inspirují. Některé zákony jsou přebírány nejen tematicky, ale i obsahově, a to včetně doslovného kopírování zákonných ustanovení. Například Maďarsko si od Ruska „vypůjčilo“ zákon o nevládních organizacích, které plní funkci zahraničního agenta (bude o něm řeč v druhé části této práce), a to včetně značné části jeho obsahu. Dále se výrazně inspirovalo tureckou reformou ústavního soudu, která zvýšila počty ústavních soudců a zároveň výrazně rozšířila jejich pravomoci tak, aby se museli zabývat i individuálními podáními jednotlivců, což vedlo k výslednému rozmělnění jejich agendy a k faktické nemožnosti fungovat jako soudní orgán ochrany ústavnosti.<sup>18</sup> Nicméně, jak poznamenává Kim Lane Scheppele, ne všechny autokratické režimy se pohybují po stejné trajektorii a mají identické cíle, proto se i jejich metody musí do jisté míry lišit. Některé režimy, které byly označovány jako autokratické, se později vrátily na cestu liberální demokracie (Ekvádor), některé naopak směřují k čistému autoritarismu (Rusko, Turecko).

## **2. Aplikace teorie autokratického legalismu na situaci nevládních organizací v Ruské federaci**

Ruská federace je v podstatě průkopníkem autokratického legalismu na evropském kontinentě. Slavnou tezi o tom, že demokracie není vláda, ale diktatura zákona, Vladimir Putin pronesl již v roce 2000 a od té doby se jeho již dvacet let trvající vláda vyznačuje mimo jiné také neobvykle vysokou legislativní aktivitou.<sup>19</sup> Na rozdíl od dalších evropských autokratických režimů, jako je například Maďarsko, Rusko není členem Evropské unie a velice omezeně reflektuje požadavky i těch mezinárodních organizací, jejichž členem stále zůstává (zejména se jedná o Radu Evropy a Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě). Z tohoto důvodu jeho legislativní vývoj diktovaný vládnoucí elitou probíhal v podstatě neomezeně, a je na něm tedy možné dobře demonstrovat, jaký průběh a dopady může mít autokratický legalismus na ústavní zřízení i na jednotlivá lidská práva a základní svobody.

Vzhledem k maximálnímu povolenému rozsahu se tato práce zaměřuje pouze na jeden prvek, a tím je funkce a činnost občanské společnosti se zaměřením na nevládní organizace. Nevládní organizace jsou jednou ze základních součástí občanské společnosti a hrají důležitou roli v každém demokratickém státě. Jejich legitimita vyplývá zejména ze svobody sdružování, shromažďování a svobody projevu, které garantuje řada mezinárodně-právních dokumentů, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

V Ruské federaci to občanská společnost ve všech svých podobách nikdy neměla jednoduché. Rusko má bohatou tradici boje proti různým nezávislým a opozičním hlasům jak v období monarchie, tak po celou sovětskou éru. Ke spíše neformálnímu tlaku na občanskou společnost docházelo i po rozpadu Sovětského svazu a během demokratizace země v 90. letech. Nicméně od nástupu Vladimíra Putina k moci v roce 2000 tento tlak postupně zesiloval a stával se systematictější a cílenější. Jedním z jeho hlavních nástrojů byla i nová legislativa, která se na občanskou společnost a zejména její formalizovanou součást v podobě nevládních organizací přímo zaměřovala.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Otkrytoje pis'mo Vladimira Putina k rossijskim izbrateljam. In: *Kommersant* [online]. 2000 [cit. 2020-04-04]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2VksZWT>>.

## 2.1 Útok na instituce prostřednictvím novelizace ústav – vyčkávací taktika

Na rozdíl od většiny autokratických vládců Vladimir Putin nezačal svou vládu novelizací ruské ústavy z roku 1993. Právě naopak, na fakt, že ústavu jakožto základní dokument státu nehodlá výrazně měnit, poukazoval až do roku 2020. Nezávisle na funkci, ve které se nacházel, však Vladimir Putin za 20 let své vlády i bez ústavních změn zvládl restrukturalizovat vnitřní fungování ruského státu a postupně přesunout těžiště moci výrazně směrem k výkonné moci. To, jak celý systém funguje, se ukázalo na počátku roku 2020, kdy prezident nečekaně předložil návrh ústavní reformy, která se týkala čtrnácti článků ústavy a obsahovala výrazné změny, jako například zavedení přednosti ruského práva před právem mezinárodním nebo zákaz výkonu veřejných funkcí pro osoby, které mají zároveň jiné než ruské občanství nebo trvalý pobyt v zahraničí. Samostatnou kapitolou je zvyšování pravomocí prezidenta na úkor dalších složek státní moci.<sup>20</sup>

Přesto, že se jednalo o bezprecedentní reformu, ať už formálně nebo obsahově, prošla zákonodárným procesem neuvěřitelně rychle. Dne 15. ledna 2020 předložil prezident návrh zákona dolní komoře ruského parlamentu, Státní dumě. Dne 11. března byl zákon schválen Státní dumou ve třetím čtení poté, co byly přijaty návrhy některých zákonodárců, jako například anulování dosavadních volebních období Vladimira Putina. Ten tak může opět kandidovat v příštích prezidentských volbách. Dne 11. března byl zákon schválen horní komorou ruského parlamentu, Radou federace. Dne 13. března daly svůj souhlas také subjekty federace a 14. března prezident zákon podepsal. V ten samý den se zákonem začal zabývat ruský ústavní soud, který již 16. března 2020 potvrdil, že ústavní reforma je v souladu s ústavou.<sup>21</sup>

Na tomto příkladu je dobře vidět, jaké dopady má autokratický legalismus v dlouhodobém měřítku, kdy deformace jednotlivých institutů státní moci negativně ovlivňuje legislativní proces v tradičním slova smyslu a usnadňuje přijetí i tak významných změn, jako je novela ústavy, v rekordně krátkém čase a bez kritické diskuse nad jejím obsahem.

## 2.2 Změny právních předpisů směřující k deformaci ústavních institutů a omezování lidských práv a základních svobod – legislativní úpravy týkající se nevládních organizací

Stejně efektivně jako nové ústavní změny probíhalo v Ruské federaci také přijímání nových zákonů, které byly zaměřené na omezení externích pojištěk demokratického systému, jako jsou například nevládní organizace. Pro účely této práce se za nevládní organizaci považují formálně zaregistrované organizace občanské společnosti, které jsou nezávislé na vládě a jejichž hlavním účelem není tvorba zisku. Tyto organizace se snaží chránit a prosazovat veřejně prospěšné cíle, jako je například ochrana lidských, sociálních a kulturních práv, zdravého životního prostředí nebo podpora menšin. V ruské legislativě jsou

<sup>20</sup> *Zakon RF o popravke k Konstitucii RF „O soveršenstvovanii regulirovanija ot del'nyh voprosov organizacii i funkcionirovanija publičnoj vlasti“*. 14. 3. 2020 [cit. 2021-01-05]. No 1-FKE. Dostupné z: <<https://bit.ly/3pUigLJ>>.

<sup>21</sup> Průběh legislativního procesu je k dispozici pro nahlédnutí na webových stránkách Systému zabezpečení legislativní činnosti: <<https://bit.ly/2V09xuD>>.

tyto organizace souhrnně nazývány jako „nekomerční organizace“ a upravuje je příslušný zákon.<sup>22</sup> V české právní terminologii by se formálně jednalo o spolky.

Jak bylo již řečeno výše, na ruské nevládní organizace byla určitá míra nátlaku vykonávána od počátku existence Ruské federace (1991). Jednalo se však pouze o jednorázové případy, nikoliv o širší iniciativu podporovanou státem. V hledáčku státu byly zejména ty nevládní organizace, které se zabývaly pro stát citlivými tématy, jako například ochranou obětí válek v Čečensku. Tyto organizace čelily hlavně překážkám administrativního charakteru, obtěžování ze strany policejních složek nebo negativním mediálním kampaním, a to zejména ve státních nebo se státem vlastnickými strukturami spojených médiích.<sup>23</sup>

Zvýšenou pozornost státní moci směrem k činnosti nevládních organizací na území Ruské federace bylo možné zaznamenat v souvislosti s dílčími novelami zákona o nevládních organizacích, přijatými v letech 2006 a 2009. Tyto novely „na nevládní organizace uvalily obtížně splnitelné požadavky, co se týče poskytování informací o jejich činnostech, a poskytly byrokratům širokou rozhodovací pravomoc ohledně toho, které organizace mohou být registrované. Zároveň omezovaly činnost nevládních organizací v oblastech, které stát považoval za nevhodné“.<sup>24</sup> Přestože část novel byla v důsledku mezinárodního tlaku později zrušena, tyto novely předznamenávaly, jakým směrem se vládní politika a tvorba práva bude v nejbližších letech pravděpodobně ubírat.

Na legislativní úpravu nevládních organizací měla značný vliv také aktuální politická situace v zemi. V nultých letech 20. století se pomalu měnila geopolitická realita postsovětského prostoru prostřednictvím tzv. barevných revolucí (gruzínská revoluce růží v roce 2003, oranžová revoluce na Ukrajině v roce 2004, kyrgyzská tulipánová revoluce v roce 2006). Druhou vlnu protivládních protestů ve světě přineslo tzv. arabské jaro, které započalo na konci roku 2010. Protesty se neohraničily pouze na země severní Afriky, ale postupně se rozšířily do dalších zemí a Rusko nebylo výjimkou.<sup>25</sup>

Zatímco tamní politický systém vykazoval v roce 2011 známky stagnace, občanská společnost byla stále aktivnější. Během roku 2011 se v Rusku odehrály stovky demonstrací, které vyvrcholily v prosinci roku 2011, kdy byla vládní strana Jednotné Rusko obviněna z rozsáhlých podvodů během parlamentních voleb. Další vlna protestů následovala ani ne půl roku poté, v květnu roku 2012, když byl Vladimir Putin opět zvolen ruským prezidentem. Jednalo se o nejrozsáhlejší protesty od rozpadu Sovětského svazu, které se neomezily jen na Moskvu, ale poprvé se přelily také do jinak málo aktivních regionů. Za organizátora a hybnou sílu protestů ruský prezident Vladimir Putin označil nevládní organizace financované ze zahraničí.<sup>26</sup>

Krátce po těchto protestech byl v červenci roku 2012 poslanci vládnoucí strany Jednotné Rusko předložen zákon, který výrazně změnil podobu a fungování nevládních organizací v Rusku. Tzv. zákon o zahraničních agentech (celým názvem „O změnách zákonnů Ruské federace týkajících se regulace aktivit nekomerčních organizací vykonávajících

<sup>22</sup> *Federal'nyj zakon „O nekommerčeskich organizacijach“*. 1996 [cit. 2020-04-15], N 7-FE. Dostupné z: <<https://bit.ly/2Ru1rbo>>.

<sup>23</sup> Freedom in the World 2013. In: *Freedom House* [online]. 2013 [cit. 2020-04-21]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2X60ys2>>.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> The “Arab Spring”: Five years on. In: *Amnesty International* [online]. 2015 [cit. 2020-04-21]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2JUAXM3>>.

<sup>26</sup> Russian election: Biggest protests since fall of USSR. *BBC News* [online]. 2011 [cit. 2020-04-21]. Dostupné z: <<https://bbc.in/3a324iN>>.



*funkci zahraničního agenta*“) novelizoval řadu zákonů vztahujících se na nevládní organizace a ještě tentýž měsíc ho schválily obě komory parlamentu a podepsal prezident Vladimir Putin.<sup>27</sup>

Subjektem tohoto zákona jsou nevládní organizace, které jsou nově povinny se zaregistrovat jako zahraniční agent, pokud jsou ruskými právníckými osobami, získávají finance ze zahraničí a zabývají se politickými aktivitami. Financemi ze zahraničí jsou všechny druhy finančních aktiv a majetku od zahraničních vlád a jejich orgánů, mezinárodních organizací, zahraničních fyzických osob i ruských právníckých osob, které získávají finanční prostředky z výše uvedených zdrojů. Zákon nestanovuje žádnou hranici, a proto k zařazení organizace do seznamu zahraničních agentů může vést i nepatrná suma.

Pojem „politická aktivita“ je zákonem definován jakožto účast v „*politických aktech zaměřených na ovlivňování rozhodnutí veřejných orgánů, změnu veřejné politiky nebo ovlivňování veřejného názoru na vládní politiku*“.<sup>28</sup> Tato definice má široké možnosti výkladu, a umožňuje tak selektivní aplikaci zákona na velké množství subjektů. K pojmu politické aktivity se vyjádřila i Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise), která ve svém názoru poznamenala, že „*příliš široká a nejasně formulovaná ustanovení mohou poskytnout prostor pro svévolné jednání, protože mohou vést k diskriminačnímu výkladu a neodůvodněným omezením*“.<sup>29</sup>

Podle původní verze zákona o zahraničních agentech byly nevládní organizace zodpovědné za vlastní registraci při splnění zákonem stanovených podmínek. Vzhledem k tomu, že dobrovolně se registrovala pouze jediná organizace, zákon byl v roce 2014 novelizován a pravomoc vyhledávat a zařazovat nevládní organizace do rejstříku zahraničních agentů přešla na ruské ministerstvo spravedlnosti.<sup>30</sup> V důsledku této novely začal počet organizací narůstat, a to z jedné organizace v roce 2013 přes 29 organizací (2014) po 81 organizací (2015).<sup>31</sup> V současné době (leden 2020) je v rejstříku zahraničních agentů zapsáno 75 nevládních organizací.<sup>32</sup> „*Počet organizací v rejstříku není sám o sobě indikátorem problémů, které vznikly v souvislosti s přijetím zákona o zahraničních agentech. Mnoho organizací bylo z rejstříku vymazáno poté, co odmítly zahraniční financování nebo v důsledku svého rozpuštění,*“ poznamenává analýza ruské nevládní organizace *Public Verdict*.<sup>33</sup>

Jaké jsou povinnosti nevládních organizací – zahraničních agentů? Většina povinností je administrativního charakteru. Dozorujícímu státnímu orgánu jsou povinny odevzdávat informace o svých aktivitách každého půl roku a přehled o finančních operacích na čtvrtletní bázi. Jednou ročně jsou předmětem plánované kontroly, další kontroly mohou

<sup>27</sup> *Federal'nyj zakon „O vnesenii izmenenij v otdel'nyje zakonodatel'nyje akty Rossijskoj federacii v časti regulirovanija dejatel'nosti nekommerčeskich organizacij, vypolnjajuščich funkcii inostrannogo agenta“*. 2012 [cit. 2020-04-15], N 121-FE. Dostupné také z: <<https://bit.ly/2wA9EDO>>.

<sup>28</sup> *Ibidem*, čl. 1, odst. 2). pism. b.

<sup>29</sup> *Opinion on Federal Law N. 121-FZ on Non-Commercial Organisations (“Law on Foreign Agents”)*. *Strasbourg: Venice Commission* [online]. 2014 [cit. 2020-04-15]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2V6fhmQ>>.

<sup>30</sup> *Federal'nyj zakon „O vnesenii izmenenij v stat'ju 32 Federal'nogo zakona O nekommerčeskich organizacijach“*. 2014 [cit. 2021-01-05]. N 147-FE. Dostupné také z: <<https://bit.ly/38h6tB9>>.

<sup>31</sup> V Rusii dejstvujut bolee 350 norm zakonodatel'stva, s pomošč'ju kotorych vlasti diskriminirujut NKO „inostrannyh agentov“. *Obščestvennyj verdikt* [online]. 2018 [cit. 2020-04-15]. Dostupné z: <<https://bit.ly/32cQroR>>.

<sup>32</sup> Rejstřík nevládních organizací – zahraničních agentů je dostupný na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti RF: <<https://bit.ly/35qZ7sY>>.

<sup>33</sup> V Rusii dejstvujut bolee 350 norm zakonodatel'stva, s pomošč'ju kotorych vlasti diskriminirujut NKO „inostrannyh agentov“. *Obščestvennyj verdikt* [online]. 2018 [cit. 2020-04-15]. Dostupné z: <<https://bit.ly/32cQroR>>.

být provedeny v případech vymezených zákonem, jako například pokud si tak vyžádá státní zástupce, nebo pokud aktivity organizace vykazují známky extremismu. Tyto organizace zároveň nemohou získávat žádné finance z veřejných rozpočtů, nebo se věnovat určitým činnostem, jako je například monitoring voleb nebo vyšetřování korupce.

Zároveň jsou nevládní organizace – zahraniční agenti povinny označovat všechny materiály, které publikují v tisku, na webových stránkách i na sociálních sítích, informací, že dané materiály byly vytvořeny zahraničním agentem. Označení zahraničního agenta nemá vliv pouze na vnitřní fungování jednotlivých nevládních organizací. Zároveň také poškozují pověst nevládní organizace a odrazuje její podporovatele i příjemce pomoci. „*Pojem zahraniční agent má negativní historické konotace, jelikož v období Sovětského svazu byl používán k označení zahraničních špiónů nebo zrádců a nese s sebou tedy jisté stigma.*“<sup>34</sup> V důsledku přijetí zákona o zahraničních agentech se tak ruské nevládní organizace staly daleko izolovanější od mezinárodního společenství a také od ruské veřejnosti, která na jejich aktivity začala hledět s jistým podezřením.

Zejména pro malé nevládní organizace a nevládní organizace nacházející se v ruských regionech je takřka nemožné splnit všechny zákonné požadavky bez toho, aby se částečně přestaly věnovat hlavnímu předmětu své činnosti. Pokuty, které mohou být uloženy za nesplnění zákonných ustanovení, jsou nepřiměřeně vysoké a pro postižené organizace často devastující. Neoznačení nevládní organizace jako zahraničního agenta v tištěných materiálech nebo materiálech publikovaných na internetu může být pokutováno až do výše 500 tisíc rublů (přibližně 150 tisíc korun) pro organizaci a do výše 300 tisíc rublů (přibližně 90 tisíc korun) pro jejího představitele. V některých zákonem stanovených případech je možná i trestní odpovědnost představitele nevládní organizace s trestní sazbou až do dvou let odnětí svobody.<sup>35</sup>

Z těchto příčin se některé nevládní organizace rozhodly preventivně samy likvidovat ještě před tím, než byly ministerstvem spravedlnosti identifikovány a do rejstříku zařazeny. Podle odhadů jen do roku 2015 přestalo fungovat na 33 % ruských nevládních organizací.<sup>36</sup> V současné době mnohé z nich fungují jako nezaregistrované občanské iniciativy nebo v jiných právních formách, na které se zákon o zahraničních agentech nevztahuje (například se jedná o obchodní společnosti). Mnoho nevládních organizací úplně zaniklo.

### **2.3 Legalismus nových právních úprav a absence jejich hodnotového ukotvení – lidská práva ustupují veřejnému zájmu**

Zákon o zahraničních agentech omezuje sdružovací právo, které je nejen zakotveno v ruské ústavě, ale je také předmětem mezinárodněprávních závazků Ruské federace. Tento fakt potvrdila i řada mezinárodních organizací, jako například Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě nebo Rada Evropy prostřednictvím analýzy Benátské komise.

<sup>34</sup> *Opinion No. CommDH (2013)15 of the Commissioner for Human Rights on the Legislation of the Russian Federation on Non-Commercial Organisations in Light of Council of Europe Standards.* Strasbourg: Commissioner for Human Rights, 2013. Dostupné z: <<https://bit.ly/2XUEqm6>> [cit. 2020-04-15].

<sup>35</sup> Kodeks Rossijskoj Federacii „Ob administrativnich pravonarufenijach“. 2001 [cit. 2020-01-10], N 195-FE, čl. 19.34. Dostupné z: <<https://bit.ly/2XrWKBD>>.

<sup>36</sup> Foreign agent' law has put 33 percent of Russia's NGOs out of business. In: *Bellona* [online]. 2015 [cit. 2020-04-07]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2VomZYn>>.

„Státy mohou zajistit, aby aktivity a účel jednotlivých sdružení byl v souladu s pravidly obsaženými v národní legislativě, nicméně musí tak činit způsobem, který je slučitelný s jejich závazky vyplývajícími z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dalších mezinárodních právních instrumentů.“<sup>37</sup> Část postižených nevládních organizací podala žalobu k Evropskému soudu pro lidská práva. Tato žaloba byla komunikována v roce 2017 a stále se čeká na rozsudek.<sup>38</sup>

Ruská federace zákon nezrušila nebo nenovelizovala. Naopak, pokračovala dále v tlaku na nevládní organizace, ať už prostřednictvím důsledné implementace stávající právní úpravy nebo přijímáním nové legislativy. V roce 2015 byl přijat tzv. Zákon o nežádoucích organizacích, který se zaměřil na zahraniční nebo mezinárodní organizace, jež ruské nevládní organizace podporují.<sup>39</sup> Zákon o nežádoucích organizacích opravňuje státní zastupitelství, aby zakázalo působení těchto organizací v Rusku, pokud narušují státní zájmy v oblasti bezpečnosti, obrany nebo ústavní pořádek země. V současné době je v rejstříku nežádoucích organizací, který spravuje Ministerstvo spravedlnosti RF, třicet jedna subjektů. Primárně byly na seznam zařazeny americké fondy, postupně se na něj dostávaly i další zahraniční organizace, které se z různých důvodů staly nepohodlnými, jako například česká nevládní organizace Člověk v tísni nebo *Prague Civil Society Center*.<sup>40</sup>

K zákonu o zahraničních agentech se také vyjádřil ruský ústavní soud. Ten ve svém usnesení potvrdil tezi, kterou prosazovali provládní politici včetně ruského prezidenta Vladimíra Putina. Zákon podle něj neodporuje ruské ústavě a zákonná ustanovení jsou zaměřena pouze na „zajištění transparentnosti činnosti nevládních organizací. [...] [A] nebrání neziskovým organizacím ve svobodném hledání a přijímání peněz a jiného majetku ze zahraničních i ruských zdrojů.“ Pojem zahraniční agent podle Ústavního soudu nevyvolává negativní konotace a nevládní organizace nediskredituje. Naopak, vyčlenění takových organizací slouží k ochraně vážného veřejného zájmu a zájmu státu. Jediná část označená jako neústavní byly výše pokuty pro nevládní organizace.<sup>41</sup>

Právě neurčité pojmy jako ochrana veřejného zájmu nebo národní bezpečnosti jsou při přijímání obdobných zákonů klíčové. Legislativou často nejsou definovány a lze pod ně subsumovat v podstatě jakoukoliv činnost a ospravedlnit omezení lidských práv v dané oblasti. Rovnováha mezi veřejným zájmem a lidskými právy jednotlivců se zde nebere v potaz. Veřejný a státní zájem v těchto případech často splývá. Často uplatňuje tzv. přístup „à la carte“, kdy není zachována proporcionalita a jedno právo je preferováno na úkor druhého. Liberální a přirozenoprávní hodnoty v podobě lidských práv ustupují legalistickému pojetí práva a dominantní roli státu.

<sup>37</sup> *Opinion on Federal Law N. 121-FZ on Non-Commercial Organisations (“Law on Foreign Agents”)*. Strasbourg: Venice Commission, 2014. Dostupné z: <<https://bit.ly/2V6fhmQ>> [cit. 2020-04-15].

<sup>38</sup> Application no. 9988/13, ECODEFENCE and others against Russia and 48 other applications. 2017 [cit. 2020-04-13]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2Vjt7Rv>>.

<sup>39</sup> Federal'nyj zakon „O vnesenii izmenenij v otdel'nyje zakonodatel'nyje akty Rossijskoj Federacii“. 2015 [cit. 2020-04-15]. No129-FE. Dostupné také z: <<https://bit.ly/2RBAkvf>>.

<sup>40</sup> Perečen' inostrannyh i meždunarodnyh nepravitel'stvennyh organizacij, dejatel'nost' kotoryh priznana neželatel'noj na territorii Rossijskoj Federacii. In: *Minjust Rossii* [online]. [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: <<http://bit.ly/38cWFla>>.

<sup>41</sup> Postanovlenije Konstitucionnogo Suda RF „Po delu o proverke konstitucionnosti položenij punkta 6 stat'i 2 i punkta 7 stat'i 32 Federal'nogo zakona „O nekommerčeskich organizacijach“, časti šestoj stat'i 29 Federal'nogo zakona „Ob obščestvennyh objedinenijach“ i časti 1 stat'i 19.34 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarušeh-nijach“. 2014 [cit. 2021-01-05]. N 10-P. Dostupné také z: <<https://bit.ly/2Ln9tTg>>.

## 2.4 Legitimizace zvolených právních přístupů – zákon FARA

Již od svého přijetí byl zákon o zahraničních agentech přímo spojován se svojí údajnou americkou „předlohou“ – zákonem FARA. Tento narativ legitimizující přijetí ruského zákona je aktivně používán do dnešní doby a byl přejat i médii a částí veřejnosti, a to nejen v Rusku, ale také za jeho hranicemi. Zákon FARA (*the Foreign Agents Registration Act*) byl přijat v USA v roce 1938, jakožto prostředek boje s nacistickou propagandou. Zákon požadoval, aby osoby představující zájmy cizí mocnosti v politické nebo kvazi politické funkci odhalily svůj vztah se zahraniční vládou a poskytly informace o souvisejících aktivitách a financích.<sup>42</sup> Zákon s několika významnými novelizacemi platí dodnes.

Komparaci těchto dvou zákonů se v roce 2017 věnovali dva vědci z Masarykovy Univerzity v Brně, Mgr. Miroslava Pavlíková a prof. JUDr. PhDr. Miroslav Mareš, Ph.D. Ve svém článku *Komparace zákonů o zahraničních agentech: případ USA a RF* poukázali na mnoho podstatných rozdílů mezi oběma zákony a na jejich odlišnou implementaci. Asi nejmarkantnějším rozdílem je fakt, že zákon FARA se nevztahuje na nevládní organizace, a to ani v případech, kdy jsou tyto vlastněny a financovány ze zahraničních zdrojů. Jeho subjekty jsou osoby, které se zapojují do politických aktivit v USA a jsou pod kontrolou zahraničního vedení a prokazatelně reprezentují jeho zájmy.<sup>43</sup> Jedná se tedy spíše o zákon zaměřený na regulaci lobbingu.

Oproti tomu v ruském případě je pojem politická aktivita vztažený „na jakékoliv s politikou spojené činnosti, tedy i na činnosti organizace věnující se analýze politické reality bez snahy do ní aktivně zasahovat“.<sup>44</sup> Vzhledem k užšímu pojetí zákona se v průměru vede také výrazně menší počet řízení na jeho základě. Ta mají charakter sporného řízení, ve kterém se mohou vyjádřit obě strany. V Ruské federaci jsou nevládní organizace – zahraniční agenti registrovány bez svého vědomí na základě rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti, jehož rozhodnutí mohou napadnout posléze soudní cestou.

„Kontrast mezi oběma zákony je možné ilustrovat zejména prostřednictvím aplikace na nevládní organizace, které jsou z působnosti amerického zákona vyloučeny, zatímco ruský zákon jejich činnost významně reguluje a zanesením do registru stigmatizuje. Nutno však ještě dodat, že účel obou zákonů zamýšlený daným režimem je sice odlišný, nicméně jako nástroj jsou podobné, neboť každé takové opatření může být při odstranění liberálních pojmů zneužito,“<sup>45</sup> uzavírají autoři.

Přesto, že komparace obou zákonů jednoznačně ukazuje na výrazné rozdíly, které mezi nimi existují, odkazy na zákon FARA jsou v Ruské federaci stále aktivně používány. Argument zákonem FARA využil například ruský ústavní soud, když v roce 2017 komunikoval žalobu skupiny nevládních organizací – zahraničních agentů k Evropskému soudu pro lidská práva.<sup>46</sup> Na zákon se také pravidelně odkazuje prezident Vladimir Putin.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> 22 U.S. Code. Chapter 11 – Foreign Agents and Propaganda §§ 601–621. [cit. 2020-09-15]. Dostupné z: <<http://bit.ly/3b8mUBu>>.

<sup>43</sup> Ibidem, § 611.

<sup>44</sup> PAVLÍKOVÁ, Miroslava – MAREŠ, Miroslav. Komparace zákonů o zahraničních agentech: případ USA a RF. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 4, s. 643–659.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Foreign agent' law has put 33 percent of Russia's NGOs out of business. In: *Bellona* [online]. 2015 [cit. 2020-04-07]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2VomZYn>>.

<sup>47</sup> O graždanskom obščestve i inoagentach (interv'ju TASS). *Kremlin.ru* [online]. 2020 [cit. 2020-04-10]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2yU1erR>>.

I přes dostupnost řady srovnávacích článků i textů obou zákonů je argument o tom, že zákon o zahraničních agentech je pouhou kopií zákona FARA, neustále opakován s cílem přesvědčit zejména ruskou veřejnost o pravdivosti dané teze.

## 2.5 Zachování demokratické tváře a existence opozice – nesnadná každodennost

Zatímco totalita 20. století hrubě narušovaly lidská práva, autokraté 21. století se tváří, že jimi prováděné změny jsou v souladu s ústavními systémy zemí, kterým vládnou. Zároveň se snaží zachovávat zdání normality. Nevládní organizace v Ruské federaci existují, nikdo je nezakázal. V praxi však byly nevládním organizacím prostřednictvím zákona o zahraničních agentech omezeny finanční prostředky poskytované ze zahraničí, což bylo pro mnoho z nich likvidační.

Nevládní organizace, které se rozhodly, že zůstanou zapsané v seznamu zahraničních agentů, mají sice přístup k financím ze zahraničí, na druhou stranu musí plnit řadu zákonem stanovených nadstandardních povinností a za jejich nesplnění jsou správně i trestně odpovědné, což je úkol náročný na čas i lidské zdroje. Okruh jejich zahraničních donorů se pomalu zužuje tak, jak jsou přidávány nové a nové organizace do seznamu nežádoucích organizací. Jednoduché není také udržet si podporu veřejnosti, jelikož zejména státní orgány a státem vlastněná či podporovaná média pravidelně rozšiřují lživé a poplašné informace, které poškozují jejich pověst. Často dochází také k fyzickým útokům a obtěžování ze strany různých nacionalistických organizací a skupin.<sup>48</sup>

Stát v tomto ohledu jedná také proaktivně a podporuje zakládání tzv. GONGOs (*government-organized non-governmental organizations*), což jsou subjekty, které se tváří jako tradiční nevládní organizace, ale na rozdíl od nich bezmezně podporují a prosazují vládní politiku a ideologii doma i v zahraničí. Tyto organizace často čerpají zdroje vydělené na podporu občanské společnosti ve státních rozpočtech.

## 2.6 Sdílení úspěšných strategií mezi státy – přijetí zákona o zahraničních agentech v dalších státech

Ruská federace inspirovala další státy k přijetí obdobné legislativy. Primárně to byly státy bývalého Sovětského svazu. „Mezi státy bývalého Sovětského svazu existuje určité sdílení nejhorsších praktik. Zejména autoritativní a semiautoritativní režimy neformálně spolupracují a vzájemně se od sebe učí o úspěšných metodách, které jim mohou pomoci konsolidovat jejich moc. To je jeden z důvodů proč se represivní legislativa a praxe při jejím uplatnění rozšiřuje po celém regionu.“<sup>49</sup> Zákony o nevládních organizacích – zahraničních agentech byly postupně přijímány zejména v autoritativněji orientovaných zemích postsovětského prostoru, jako je Ázerbájdžán (2015), Kazachstán (2015) nebo v mezinárodně neuznaném Podněstří (2017). Projednávaly je také zákonodárné sbory Ukrajiny (2014, projednávání bylo přerušeno Revolucí důstojnosti) nebo Kyrgyzstánu (2016, návrh zákona nebyl schválen kyrgyzským parlamentem).

<sup>48</sup> Aktivisty NOD napali na účastníkov škol'nogo konkursu „Memoriala“. *Deutsche Welle* [online]. 2016 [cit. 2020-04-14]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2wFzgiP>>.

<sup>49</sup> HUG, Adam. Sharing worst practice: How countries and institutions in the former Soviet Union help create legal tools of repression. In: *The Foreign Policy Center* [online]. May 2016 [cit. 2020-04-13]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2VyPSRR>>.

Zákony inspirované ruskou předlohou se v obdobných případech v minulosti nedostaly za hranice postsovětského prostoru, v tomto případě byla situace jiná. „*Pouze v posledních dvou letech bylo přijato téměř 40 zákonů, které zasahují do sdružovacího práva a brání práci občanské společnosti a jedinců, kteří se v ní účastní. [...] Tento fenomén lze zaznamenat ve všech světových regionech.*“<sup>50</sup> Obdobné zákony byly přijaty například v Egyptě (2015), Ekvádoru (2017) nebo v Izraeli (2017), ale také ve dvou státech Evropské unie, a to v Maďarsku (2017) a v Polsku (2017).<sup>51</sup>

Ruskou předlohou se inspirovala zejména maďarská varianta zákona. Oba zákony sdílejí také identickou ideu, která stála za přijetím zákona, a to, že organizace financované ze zahraničí prostřednictvím svého vlivu na společnost slouží jiným zájmům než zájmům národa, a proto mohou představovat vysoké riziko pro národní suverenitu a bezpečnost. V preambuli maďarského zákona se uvádí, že „*podpora z neznámých zahraničních zdrojů (organizací občanské společnosti) může být využívána zahraničními zájmovými skupinami k podpoře – prostřednictvím společenského vlivu těchto organizací – jejich vlastních zájmů místo cílů společnosti ve společenském a politickém životě Maďarska*“ a že tato podpora „*může ohrozit politické a hospodářské zájmy země, jakož i nerušené fungování zákoných institucí*“.<sup>52</sup>

Maďarský zákon o „transparentnosti organizací financovaných ze zahraničí“ ukládá všem nevládním organizacím a fondům, které ročně získávají minimálně 7,2 milionu forintů (přibližně 520 000 korun) ze zahraničních zdrojů, aby se registrovaly jako organizace získávající zahraniční financování.<sup>53</sup> Zde je patrný první rozdíl mezi maďarským a ruským zákonem, organizace musí dosáhnout určité částky, aby byla povinna se registrovat. Zároveň v maďarském zákoně neexistuje hanlivé označení „zahraniční agent“. Zákon také nevyžaduje, aby se organizace zabývala politickou aktivitou, jediným kritériem pro zařazení do rejstříku je přítomnost zahraničního financování.<sup>54</sup>

Přestože se hlavní parametry maďarského zákona mohou na první pohled zdát mírnější, podle názoru Benátské komise zákon způsobuje „*zbytečné a nepřiměřené zasahování do svobody sdružování a projevu, do práva na soukromí a zákazu diskriminace*“.<sup>55</sup> Kritický názor na tento zákon, stejně tak jako na celkový vývoj v zemi, sdílela i Evropská komise, která po schválení Evropským parlamentem v roce 2017 proti Maďarsku zahájila disciplinární řízení podle článku 7 Smlouvy o Evropské unii.

Rozsudek Soudního dvora EU, který dne 18. června 2020 rozhodl, že maďarský zákon o „transparentnosti organizací, financovaných ze zahraničí“ je v rozporu s právem Evropské unie, konkrétně porušuje článek 63 Smlouvy o fungování Evropské unie, který zakotvuje volný pohyb kapitálu a články 7, 8 a 12 Listiny základních práv Evropské unie, které zaručují respektování soukromého a rodinného života, ochranu osobních údajů a svobo-

<sup>50</sup> Laws Designed to Silence: The Global Crackdown on Civil Society Organizations. *Amnesty International* [online]. 2019 [cit. 2020-04-11]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2V1vucJ>>.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. června 2020, *Evropská Komise v. Maďarsko*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

<sup>53</sup> What Is the Problem with the Hungarian Law on Foreign Funded NGOs? *Hungarian Helsinki Committee* [online]. 2017 [cit. 2020-04-11]. Dostupné z: <<https://bit.ly/2RKNahp>>.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> *Opinion CDL-PI(2017)002-e on The Draft Law on the Transparency of Organizations Receiving Support From Abroad 2017*. Strasbourg: Venice Commission [online]. [cit. 2020-04-15]. Dostupné z: <<https://bit.ly/34CjUZ0>>.

du shromažďování a sdružování. Soud ve svém rozsudku mimo jiné uvedl, že Maďarsko prostřednictvím zákona o „transparentnosti organizací, financovaných ze zahraničí zavedlo diskriminační, neodůvodněná a nikoli nezbytná omezení pro zahraniční dary poskytované organizacím občanské společnosti“.<sup>56</sup>

Zejména v případě porušení článku 12, který zakotvuje sdružovací právo, Komise argumentuje, že „výkon tohoto práva zahrnuje nejen možnost založit a zrušit sdružení, ale i možnost, aby za dobu své existence působilo a fungovalo bez neodůvodněného zásahu státu“. Komise taktéž poukázala na fakt, že schopnost přijímat finanční prostředky je pro fungování sdružení zásadní, a potvrdila tezi, že užívání označení „organizace přijímající podporu ze zahraničí“ mohou tyto organizace stigmatizovat.<sup>57</sup> Obdobné argumenty by bylo možné vztáhnout také na situaci nevládních organizací v Rusku. Maďarsko doposud (leden 2021) předmětný zákon nezrušilo ani nenovelizovalo, ačkoliv ho k tomu Evropská komise opakovaně vyzvala.<sup>58</sup>

Komise se také pokusila podmínit čerpání z evropského rozpočtu na roky 2021–2027 a z fondu obnovy dodržováním principů právního státu. Maďarsko společně s Polskem návrh rozpočtu vetovaly. Dohody bylo dosaženo až v prosinci 2020, kdy byla schválena kompromisní varianta z dílny německého předsednictví Rady EU, která podmínku dodržování principu vlády práva přesunula mimo rozpočtový balíček do závazné deklarace a určila, že se spuštěním nového mechanismu se musí počkat do doby, než jej v případě žaloby na neplatnost přezkoumá Soudní dvůr Evropské unie a rozhodne, zda je tento mechanismus zákonný. Spuštění nového mechanismu bude tedy minimálně pozdrženo.<sup>59</sup>

## Závěr

Scheppele dává do souvislosti jevy, které obvykle vnímáme spíše izolovaně, a poskytuje celistvý obraz, který ukazuje, jakými metodami dochází k erozi právního státu v mnohých částech světa. Počet demokracií každoročně klesá, a naopak roste počet států, které se přiklánějí ve svém vývoji směrem k hybridním režimům, jako je neliberální demokracie, nebo k čistému autoritarismu.<sup>60</sup> Novodobí autokraté často nekonzentrují moc silou, ale prostřednictvím zákona. To s sebou nese i další rozvoj autokratického legalismu, který, jak ukázala tato práce, může výrazně přetvořit stěžejní instituty fungujících demokratických států. S tímto posunem roste i potřeba daný vývoj studovat, odhadovat dopady jednotlivých změn a přicházet s opatřeními, která umožní včas identifikovat negativní vývoj.

Samotná teorie Kim Lane Scheppele je k účelu studia autokratického legalismu dobrým výchozím bodem. Přestože ne všechny postuláty musí být automaticky platné pro vývoj ve všech sledovaných zemích, i samotné naplnění některých z nich je samo o sobě varovným signálem, že v daném státě může docházet k erozi právního státu. Zároveň by

<sup>56</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. června 2020, *Evropská Komise v. Maďarsko*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> EU commission warns Hungary on “foreign-funded” NGO law. *EUobserver* [online]. 4. listopadu 2020 [cit. 2020-12-11]. Dostupné z: <<http://bit.ly/3byNSSS>>.

<sup>59</sup> EU commission warns Hungary on “foreign-funded” NGO law. *EUobserver* [online]. 4. listopadu 2020 [cit. 2020-12-11]. Dostupné z: <<http://bit.ly/3byNSSS>>.

<sup>60</sup> Freedom in the World 2020. *Freedom House* [online]. 2020 [cit. 2020-04-16]. Dostupné z: <<https://bit.ly/3cpUnEO>>.

bylo vhodné tuto teorii více strukturalizovat a dále rozvinout. V článku Kim Lane Scheppele například chybí téma svévolné aplikace represivní legislativy na vybrané subjekty, což je jeden z prvků, který je v autokratickém legalismu široce přítomný a narušuje základní principy předvídatelnosti práva a právní jistoty.

Aplikace teorie autokratického legalismu na situaci nevládních organizací v Ruské federaci ukázala, že jednotlivé charakteristiky autokratického legalismu, popsané v této práci poměrně přesně odpovídají reálnému vývoji. Ke každé ze šesti popsaných oblastí lze poměrně jednoduše přiřadit konkrétní situaci, která naplňuje většinu prvků, které teorie autokratického legalismu popisuje. To je dané zejména tím, že Ruská federace uplatňovala autokratický legalismus dlouhodobě a intenzivně a velice pravděpodobně se stala předobrazem nejen pro další státy, ale také pro teorii autokratického legalismu samotnou.

Ruská federace se během posledních patnácti let postupně transformovala ze státu, který nevládním organizacím poskytoval garanci základních práv tak, jak je stanoveno ústavou (i když samotná implementace těchto garancí v praxi pokulhávala), na stát, ve kterém v důsledku nových právních úprav nevládních organizací minimálně jedna třetina z nich zanikla a mnoho dalších výrazně omezilo svoji činnost. Je třeba zdůraznit, že k tomuto vývoji by nemohlo dojít bez dalších doprovodných jevů, jako jsou například mediální kampaně, které během let snížily důvěryhodnost nevládních organizací a postavily proti nim část veřejného mínění. V menší intenzitě lze obdobný vývoj sledovat takřka ve všech státech, které přijaly obdobné právní úpravy.

Fenomén autokratického legalismu je třeba studovat a sledovat ho prostřednictvím zvýšené aktivity mezinárodního společenství. V případě Ruské federace to jsou zejména mezinárodní organizace, jichž je Ruská federace členem, jako například Rada Evropy, pod kterou spadá i Evropský soud pro lidská práva. Bohužel vliv těchto organizací má v Rusku dlouhodobě klesající tendenci. Ruská federace navíc v roce 2020 přijala ústavní změny, které mimo jiné zakotvují primát národního práva před právem mezinárodním a tento vliv tak pravděpodobně poklesne ještě více.

V lepší situaci se nacházejí státy, které jsou členy Evropské unie. Ta se dlouhodobě zabývá jednotlivými případy přijímání represivní legislativy a v současné době zavádí preventivní mechanismus, prostřednictvím kterého bude možné erozi právního státu včas identifikovat a předcházet jí. Nicméně je velice nepravděpodobné, že tento mechanismus bude sám o sobě dostačující. Otázkou zůstává také, jak bude v praxi fungovat podmínka pro získávání rozpočtových prostředků pouze pro ty členské státy, které dodržují zásady právního státu. Evropská unie bude muset zřejmě vyvinout ještě velké úsilí, pokud bude chtít posilování autokratického legalismu v jednotlivých státech zpomalit nebo úplně zastavit.



## **Autocratic Legalism and Status of Non-Governmental Organizations in the Legal System of the Russian Federation**

Nela Laryšová

Abstract: The article presents the theory of autocratic legalism by Professor Kim Lane Scheppelle. In the first part, the article describes main characteristics of this theory. In the case study, it examines, how the autocratic legalism impacts the freedom of association with focus on the status of non-governmental organisations in the legal system of the Russian Federation. In conclusion, the article deals with the European dimension of the autocratic legalism and measures undertaken by different actors to mitigate its impact.

Key words: autocratic legalism, Russia, non-governmental organisations, freedom of association