

# Komparace zákonů o zahraničních agentech: případ USA a RF\*

## Foreign Agents Laws Comparison: Case Study of USA and RF

Miroslava Pavlíková<sup>\*\*</sup>, Miroslav Mareš<sup>\*\*\*</sup>

### Abstrakt

Článek se zabývá zákonem o tzv. zahraničních agentech v Ruské federaci. Zákon je srovnáván s americkým zákonem FARA prostřednictvím přístupu „the most different“. Z výstupu komparace vyplývá, že jsou oba zákony v praxi diametrálně odlišné, přičemž ruská verze je používána k politickému tlaku, stigmatizaci a odvetným reakcím.

### Klíčová slova

FARA; zahraniční agent; komparace; právo; USA; Rusko.

### Abstract

This paper deals with the so-called „foreign agents“ law in the Russian Federation. The law is compared with US law called FARA by the „the most different“ comparative approach. An output emphasizes a diametral difference between laws in a practice when the Russian law is used for subjects stigmatization, political pressure and retaliation.

### Keywords

FARA; Foreign Agent; Comparison; Law; USA; Russia.

## Úvod

V roce 2012 byl v Ruské federaci přijat zákon, který ustanovuje povinnost nekomerčních organizací, které mají napojení na zahraniční politické aktéry, registrovat se jako zahraniční agent. Tento zákon se stal předmětem kritiky v mezinárodním společenství s poukazem na politické zneužití orgány veřejné moci v rámci podpory režimu. Politické střety týkající se tohoto zákona se poměrně intenzivně vedly v kyberprostoru, včetně angažmá tzv. „alternativních“ či otevřeně pro-kremelských médií<sup>1</sup>.

\* Tento článek byl zpracován v rámci projektu Grantové agentury Masarykovy univerzity „Manipulativní techniky propagandy v době internetu (MUNI/G/0872/2016)“.

\*\* Mgr. Miroslava Pavlíková, doktorandka, Katedra politologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Political Science, Faculty of Social Studies, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: pavlikova.myrka@gmail.com

\*\*\* Prof. JUDr. PhDr. Miroslav Mareš, Ph.D., Katedra politologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita, Brno / Department of Political Science, Faculty of Social Studies, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: mmares@fss.muni.cz

<sup>1</sup> Puškov poradil USA, aby nejprve samy zrušily zákon o „zahraničních agentech“. In: *Sputnik News* [online]. 2016 [cit. 20. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/tyLeyR>

V tomto článku se pokusíme odborně objasnit problematiku, která se stala předmětem politického propagačního soupeření a manipulací. Nejprve bude autory představen koncepčně-metodologický přístup, včetně cílů a diskursu o pojmu zahraniční agent v současném právním prostředí. V hlavní části budou pomocí komparativní metody analyzovány zákony o zahraničních agentech v USA a RF, a to s cílem poukázat na zneužití existence zákona v Ruské federaci k politickému boji.

Téma komparace zákonů o zahraničních agentech není výrazněji zpracováno. Stručné komentáře jsou obsaženy v mediálním zpravodajství a dokumentech zpráv lidsko-právních organizací. Sociálně-vědní diskurzní analýzou ruské verze zákona o zahraničních agentech se již zabývá studie Teemu Oiva, na niž bude v textu ještě vícekrát odkazováno<sup>2</sup>. Nicméně podrobnější právní srovnávací analýza podle našich zjištění zatím zpracována nebyla.

## 1 Metodologické a koncepční pojetí

Výzkumnou strategií předkládaného textu je identifikace rozdílů a podobností mezi zákony o tzv. zahraničních agentech v USA a RF, cílem studie je pochopení fungování zákona v nedemokratickém režimu. Text bude pracovat i s případem právní úpravy v USA pro lepší ilustraci problematiky a demonstraci výkladu a aplikace zákona v odlišných právních a politických systémech. Metodou výzkumu je tak metoda komparativní a přístup „the most different” v kontextu srovnávacího práva<sup>3</sup>.

Autoři vycházejí při srovnání ze skutečnosti, že politický režim USA je vystaven na liberální a přirozenoprávní tradici s důrazem na základní práva a svobody, které jsou upraveny Ústavou a Deklarací základních práv a svobod, jež se stala inspirací dalším zemím moderního liberálního světa<sup>4</sup>. Dle Freedom House<sup>5</sup> jsou Spojené státy jednou z nejsilnějších demokracií právě díky tomuto zakotvení v právním systému.

Co se týče ruského politického režimu, několik let nazpět se vedly diskuze o tom, kam jej politologicky zařadit. Objevovala se označení jako hybridní nebo neliberální režim, nicméně současný stav inklinuje rok od roku více ke klasifikaci jako režim autoritativní. Dle Jarma Koistinena<sup>6</sup> je pro současný ruský právní systém typický významný vliv politiky na výklad a aplikaci práva. Autor<sup>7</sup> systém nazývá jako vládu politického práva. Ruský zákon upravující činnost tzv. zahraničních agentů vznikl v roce 2012 a lze jej chápat jako

2 OIVO, Teemu. *Foreign Agents in Russia: Discursive Analysis on Foreign Agents in Russia 2012–2013*. Syksy: University of Lapland, Faculty of Social Sciences, 2013. Pro gradu-thesis.

3 TUDOR, Ionut. Theoretical Outlines of Comparative Methodology. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, Iasi, Románie: Faculty of Law, 2015, Special Issue(2), s. 174–178. ISSN 2285-3499.

4 DVORÁKOVÁ, Vladimíra. *Základní modely demokratických systémů: komparace politických systémů*. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 978-80-245-1357-7.

5 Ibid.

6 In: OIVO, 2013, op. cit., s. 29.

7 Ibid.

součástí legislativního balíčku implementovaného v druhém funkčním období Vladimir Putina<sup>8</sup>, jež je předmětem rozsáhlých kritik a kontroverzí.

Normativní úprava institutu zahraničního agenta nebo souvisejících aspektů v současnosti existuje jak v západních demokraciích, tak v rámci nedemokratických režimů ve zbytku světa. Definice pojmu agent není jednoznačná, a to zejména kvůli odlišným kontextům v oficiálních vládních výkladech. V českém a slovenském právním prostředí by se jako ekvivalent nabízel pojem „činitel“, ale ani ten není přesný. Dle oxfordského slovníku může být pojem zahraniční agent (v orig. foreign agent) synonymem ke slovu špion (v orig. spy) či jiným mutacím odkazujícím ke špionáži. Pojem je zejména laiky vnímán spíše pejorativně<sup>9</sup>. Samotné slovo agent má také několik významů a záleží na konkrétní oblasti, ve které je užíván (sféra obchodní, politická, medicínská aj.). Z nejobecnějšího hlediska můžeme zahraničního agenta popsat jako fyzickou osobu, která svým jednáním zastupuje určitou entitu. Termín pochází z latinského *agens* (činný)<sup>10</sup>.

V současném diskurzu je pojem často spojován s rolí nevládních organizací (angl. NGO – Nongovernmental Organization), které (mimo jiné<sup>11</sup>) představují jakési subjekty dohledu nad mírou demokracie státní správy a dodržováním základních práv a svobod. Rozsah a forma aplikace právní úpravy na nevládní organizace je jedním z hlavních odlišovacích prvků mezi národními úpravami práv a povinností zahraničních aktérů<sup>12</sup>.

Práva přiznaná nevládním organizacím jsou zakotvena v zákonné úpravě zahraničních agentů zejména v Ruské federaci. V případě této země se pojem skloňoval v různých formách již od dob absolutistických vlád ruských carů. Tehdy bylo označení chápáno podobně jako spojení „falešní Evropané“, později „Westernizers“, sovětské „nepřátelé lidu“ či již zmínění „špioni“<sup>13</sup>. Dle Machalekové<sup>14</sup> je odkazování na špionáž z dob Sovětského

8 OIVO, 2013, op. cit., s. 41.

9 HARDING, Luke. Russian science foundation shuts down after being branded ‚foreign agent‘. In: *The Guardian* [online]. 2015 [cit. 19. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/rUY2WQ>; OIVO, 2013, op. cit., s. 66.

10 Agent – význam slova. *Slovník cizích slov on-line* [online]. 2017 [cit. 19. 6. 2017]. Dostupné z: <http://www.slovník-cizích-slov.net/agent/>

11 Absenci konsenzu k jasné definici NGO popisuje Anna C. Vakil. Aktivita NGO jsou velmi široké a liší se napříč subjekty. Nejčastěji se NGO's mohou orientovat na ochranu lidských práv, environmentální otázky, ochranu zdraví a rozvojovou politiku, spojenou zejména s pomocí zemím třetího světa. Od tohoto popisu se poté odvíjejí dvě roviny diskuze, a to do jaké míry jedná NGO jako reprezentant občanské společnosti a jaký je vztah mezi NGO sektorem a státem. VAKIL, Anna. Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs. *World Development*, Velká Británie: Elsevier Science, 1997, 25(12), s. 2057-2070. ISSN 0305-750X.

12 Srov. KHAN, Farzad Rafi, Robert WESTWOOD a David M. BOJE. I feel like a foreign agent: NGOs and corporate social responsibility interventions into Third World child labor. *Human Relations*, 2010, 63(9), s. 1417–1438. ISSN 1573-9716.

13 Neumann a Grimmes. In: OIVO, 2013, op. cit., s. 8.

14 MACHALEK, Katherin. Factsheet: Russia's NGO Laws. In: *Freedom House* [online]. 2012. [cit. 20. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/6fz48Y>

svazu naprosto nevhodné k popisu postavení současných nevládních organizací. K ruskému zákonu o zahraničních agentech dodává: „(...) sdílíme obavu, že označení zahraniční agent primárně diskredituje onu organizaci a přiškeruje její financování (...)“<sup>15</sup>

Jak již bylo zmíněno v úvodu, Rusko není jediným aktérem v regionu, v jehož právním řádu existuje zákon o zahraničních agentech. Navíc, dle Habdank - Kolaczowska<sup>16</sup>, je existence podobných zákonů v právních řádech postsovětských regionů příkladem přebírání ruského vzoru.

V roce 2013 byl v Kyrgyzstánu předložen zákon, který měl zakládat povinnost registrace zahraničních agentů (*O předložení dodatků a změn ke některým legislativním aktům Kyrgyzstánské republiky*) a měl být inspirován právě ruským případem<sup>17</sup>. Podobný<sup>18</sup> zákon byl formulován i na Ukrajině, a to prezidentem Viktorem Janukovičem, který se snažil protlačit ruský model zákona v posledním měsíci svého prezidentství<sup>19</sup>. Zákon měl být součástí institucionálních reforem během protestů na Euromajdanu, jež byly začátkem ukrajinské krize. Dle organizace Freedom House<sup>20</sup> byl tento pokus postupem proti občanské společnosti, která hrála při ukrajinských protestech významnou roli.

Zákon o zahraničních agentech existuje i v Izraeli, přijat byl teprve v červenci 2016. Izraelský zákon přináší povinnost subjektů financovaných ze zahraničí dokládat původ svých příjmů. Členové Knesetu jsou navíc povinni nosit na jednání speciální visačku se svým jménem a jménem NGO, která je podporuje. Izraelské nevládní organizace jsou nicméně již dle dřívějších zákonů povinny podávat informace o svém financování. Kritici zákona se tak domnívají, že efekt nového opatření stojí spíše na onom veřejném označení zahraničních agentů<sup>21</sup>.

Ze všech zemí má nejdelší historii Americký zákon o zahraničních agentech, oficiálně Foreign Agent Registration Act (dále jen FARA), který je platný a účinný již od začátku

15 Vlastní překlad.

16 HABDANK-KOLACZKOWSKA, Sylvana. *Nations in Transit 2014: Eurasia's Rupture with Democracy*. New York: Freedom House, 2014, s. 27.

17 LELIK, Anna. Disputed 'foreign agent' law shot down by Kyrgyzstan's parliament. In: *The Guardian* [online]. 2016 [cit. 20. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/vW29B4>

18 Ruskému případu je podobná také čínská právní úprava, kde existuje zákon zabrahující možným ohrožením „monopolu moci“ komunistické strany. Zákon zejména reguluje činnost nevládních organizací, autority však tvrdí, že v podstatě ustanovuje jejich legální status. Zároveň však ztěžuje činnost organizací financovaných ze zahraničí. Civic Freedom Monitor: China. In: *International Center for Not-for-Profit Law* [online]. 2017 [cit. 19. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/JJr96t>; Uncivil Society: A new draft law spooks foreign not-for-profit groups working in China. In: *The Economist on-line* [online]. 2015 [cit. 20. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/JU9BT2>.

19 HABDANK-KOLACZKOWSKA, 2014, op. cit., s. 28.

20 Nations in Transit: Ukraine. In: *Freedom House* [online]. 2015 [cit. 20. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/XgZLQm>

21 KORONTOWICH, 2016, op. cit.; A danger to Israeli democracy. In: *The Washington Post* [online]. 2016 [cit. 20. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/9ibKrF>

druhé světové války. Někteří vysocí ruští státní představitelé včetně prezidenta Vladimíra Putina tvrdí, že velká část ruského zákona o zahraničních agentech je okopírována<sup>22</sup> z amerického zákona FARA<sup>23</sup>. Zastánci amerického zákona s tím nesouhlasí, stejně jako západní média či lidskoprávní organizace<sup>24</sup>.

## 2 Foreign Agent Registration Act

### 2.1 Geneze zákona

Tzv. Foreign Agents Registration Act (nebo také McCormackův) byl přijat americkým Kongresem v roce 1938. Dle ministerstva spravedlnosti byl odpovědí na velké množství nacistické<sup>25</sup> a komunistické propagandy prostřednictvím agentů v předválečných Spojených státech a ustanovoval povinnost oznamovat jejich možné zapojení do americké politiky<sup>26</sup>. Pokud subjekt nejedná dle ustanovení FARA, může být trestně stíhán<sup>27</sup>. Během a bezprostředně po 2. sv. válce probíhala soudní řízení ve vztahu k 23 případům<sup>28</sup> porušení povinností dle tohoto zákona<sup>29</sup>.

Původním smyslem zákona bylo ujištění, že jsou občané informováni o ideách, které se dostávají do amerického politického diskurzu ze zahraničních zdrojů. Toho mělo být primárně dosaženo registrací povinných subjektů podle přesně daných pokynů, která sloužila zejména k zajištění transparentního dohledu nad politickou či paramilitární

---

22 Teemu Oivo (2013, op. cit., s. 19.), zabývající se diskurzní analýzou ruského zákona o zahraničních agentech, zmiňuje další výrazy, které jsou užívané ruskými autoritami v rámci spojení mezi dvěma zákony. Jsou to například *adopcce*, *vyplnění* nebo *inspirace*.

23 KARA-MURZA, Vladimír. FARA and Putin's NGO Law: Myths and Reality. In: *Institute of Modern Russia* [online]. 2013 [cit. 19. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/qEQ5aq>; OIVO, 2013, op. cit., s. 19, 28.

24 Např. KELLY, Ian. Ambassador Kelly on Russia's Law on Nongovernmental Organizations. In: *HumanRights.gov* [online]. 2012 [cit. 19. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/MnNKYr>; BURKE, Ingrid. Foreign agents under Russia's NGO Law and its US doppelganger. In: *RAPSI: Russian Legal Information Agency* [online]. 2012 [cit. 19. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/qkFs55>; nebo viz analýzy Freedom House.

25 Ačkoliv neexistovaly jednoznačné důkazy, prezident Franklin Roosevelt a velká část Kongresu věřila, že Adolf Hitler pomáhal financovat americké nacistické hnutí. CLAYBROOK, Joan. *Lobbying Rules: Foreign Agents Registration Act*. Public Citizen, 2005, s. 1. Dostupné také z: <https://www.citizen.org/sites/default/files/fara.pdf>

26 ROTHAM, Lily. Fear of Foreign Intervention in U. S. Politics Goes Back to the Founding Fathers. In: *Institute of Modern Russia* [online]. 2016 [cit. 20. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/fa8yPg>

27 SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ. 22 U.S. Code § 618 - Enforcement and penalties. Legal Information Institute. Dostupné také z: <https://goo.gl/zjLrui>

28 Jednou z nejznámějších kauz je trestní stíhání německo-americké Vocational League, která byla označena za propagandistickou organizaci Třetí říše v USA. United States v. German-American Vocational League, 153 F.2d 860 (3d Cir. 1946). In: *Justia US Law* [online]. 2017 [cit. 19. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/CWf23m>; KARA-MURZA, 2013, op. cit.

29 KARA-MURZA, 2013, op. cit.; ROTHAM, 2016, op. cit.

aktivitou, špionáží, kontrašpionáží nebo sabotáží ze strany jiných států či určitých politických stran<sup>30</sup>.

Po válce byl zákon novelizován a rozšířen o několik ustanovení. Rétorika „politické propagandy“ byla nahrazena „zájmy zahraničního vedení“<sup>31</sup>.

K největším změnám došlo v 60. letech. Dodatky z roku 1966 změnilly regulatorní orientaci od potírání propagandy k boji proti politickému lobbingu<sup>32</sup>. Důvodem tohoto posunu byly zejm. McCarthyho procesy a skandál s Americkým sionistickým výborem<sup>33</sup>. Právní úprava vycházející z FARA oficiálně neomezuje lobbistické činnosti a šíření informačních materiálů (dříve popisovaných jako propaganda), vyžaduje pouze jejich registraci<sup>34</sup>. Jiné normy však omezení těchto činností ustanovit mohou<sup>35</sup>.

## 2.2 Interpretace zákona FARA

### 2.2.1 *Foreign principal*

Důležitým termínem používaným v zákonu je v originále tzv. foreign principal. Výkladově je možné pojem chápat subjekt, který zmocňuje jiné subjekty k jednání v zahraničí na základě jeho pokynů. Pro účely této práce budeme institut „foreign principal“ překládat jako „zahraniční vedení“. Zahraniční vedení je v zákoně FARA definováno jako vláda cizího státu, politická strana cizího státu, fyzická osoba s bydlištěm v zahraničí nebo jakákoliv zahraniční podnikatelská entita, partnerství, společenství, korporace nebo politická organizace<sup>36</sup>. Výraz „agent of foreign principal“ tedy agent zahraničního vedení nebo zmocněnec zahraničního vedení označuje jakoukoliv „(...) osobu, která jedná nebo se zapojuje do jednání jako zástupce pro vztahy s veřejností, veřejný agent nebo jako agent, služba, reprezentant či advokát zahraničního vedení nebo jakákoliv domácí organizace podléhající přímo či nepřímo pokynům zahraničního vedení“<sup>37</sup>. Subjekt označený jako agent zahraničního vedení se přímo nebo prostřednictvím jiné osoby zapojuje do politických aktivit v USA v zájmu zahraničního zmocnitele, jedná jako poradce pro vztahy s veřejností či operuje s financemi při sledování zájmů zahraničního vedení<sup>38</sup>.

<sup>30</sup> CLAYBROOK, 2005, op. cit. s. 3.

<sup>31</sup> SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ. *Amendment of U.S. Foreign Agent Registration Act: Public Law 89-486*. 89. Kongres, 1966. Dostupné také z: <https://goo.gl/BXhKDG>

<sup>32</sup> KARA-MURZA, 2013, op. cit.

<sup>33</sup> MULLER, Karel, Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL (ed.). *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Graa, 2010, s. 28.

<sup>34</sup> FARA Frequently Asked Questions. In: *The United States Department of Justice* [online]. 2017 [cit. 19. 6. 2017]. Dostupné z: <https://www.fara.gov/fara-faq.html#2>

<sup>35</sup> CLAYBROOK, 2005, op. cit., s. 1.

<sup>36</sup> SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ. *22 U.S. Code § 611*. Legal Information Institute. Dostupné také z: <https://goo.gl/QKsfrC>

<sup>37</sup> Vlastní překlad z § 611 (b) In: FARA.

<sup>38</sup> Vlastní překlad z § 611 (b) In: FARA.

Článek 2 původního zákona z roku 1938 ukládal povinnost agentům zahraničního vedení se do 30 dnů zaregistrovat u ministerstva zahraničí. Při nesplnění povinnosti se agent vystavoval trestněprávní sankci. Současné znění ukládá povinnost registrovat se jako agent zahraničního vedení do 10 dnů od prvního jednání subjektu jako agenta zahraničního vedení<sup>39</sup>. K registraci je nutné doložit platné smlouvy a výpis příjmů a výdajů v rámci vztahu se zahraničním vedením. Zákon také stanoví, že tzv. informační materiály (dříve označované jako propagandistické) musí být výslovně označeny, že jsou rozšiřovány agenty zahraničního vedení<sup>40</sup>.

Od roku 1966 je na základě dodatku k zákonu ustanovena podmínka, že bez naplnění dvou hlavních kumulativních kritérií - prokázání, že je subjekt pod kontrolou zahraničního vedení a prokázání, že při zapojení v politických aktivitách reprezentuje jeho zájmy, nelze subjekt registrovat jako agenta zahraničního vedení<sup>41</sup>.

### 2.2.2 *Lobbing*

Pod pojmem zahraniční agent může být také chápán lobbista pracující pro zahraničního představitele nebo jakoukoliv domácí organizaci financovanou zahraničními subjekty<sup>42</sup>. Jak již bylo naznačeno výše, od 60. let se v rámci právní úpravy začíná posouvat regulační zaměření od potírání propagandy k regulaci tzv. politického lobbingu. Zákon FARA z roku 1938 je považován za jeden z prvních reálných pokusů o komplexnější úpravu lobbingu na federální úrovni. Další významnou složkou zákonné úpravy lobbingu v USA je tzv. Lobbying Disclosure Act (LDA). Subjekty spadající pod LDA nepodléhají podmínce registrace jako agent zahraničního vedení dle FARA. Podmínka se tedy nevztahuje na agenty, kteří jsou zapojeni do lobbistických aktivit, operují v rámci zahraničních obchodních zájmů a jsou registrováni v souladu s požadavky LDA<sup>43</sup>. V roce 1966 byl FARA transformován z nástroje pro regulaci propagandy na nástroj pro regulaci lobbingu „zdola“ (lobbing pomocí grassroots) a nástroj pro právní úpravu lobbování v Kongresu ze strany zahraničních představitelů<sup>44</sup>.

Dle současného ustáleného výkladu ustanovení FARA zákon neomezuje lobbistické činnosti a šíření informačních materiálů zahraničního vedení, vyžaduje pouze jejich registraci. Zákon primárně vyžaduje zveřejňování existence lobbistických aktivit a dnes slouží také jako nástroj pro vymezení mantinelů lobbování zdola<sup>45</sup>. Lobbying zdola vysvětluje

39 SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ. 22 U.S. Code § 621 – Reports to Congress. Legal Information Institute. Dostupné také z: <https://goo.gl/GCtB3e>

40 FARA Frequently Asked Questions, 2017, op. cit.

41 KARA-MURZA, 2013, op. cit.

42 MULLER, LABOUTKOVÁ a VYMĚTAL, 2010, op. cit., s. 27.

43 CLAYBROOK, 2005, op. cit., s. 3.

44 Public Citizen 2005 In: MULLER, LABOUTKOVÁ a VYMĚTAL, 2010, op. cit., s. 28.

45 FARA Frequently Asked Questions, 2017, op. cit.; Public Citizen 2005 In: MULLER, LABOUTKOVÁ a VYMĚTAL, 2010, op. cit., s. 88.

Golstein<sup>46</sup> jako identifikaci, nábor a mobilizaci voličské politické základny schopné ovlivnit politická rozhodnutí. Lobbvání zdola je technikou populárnější v USA než na evropském kontinentu. McGrath<sup>47</sup> to přičítá rigidnější evropské stranické struktuře a pevnější stranické disciplíně, které znemožňují častější používání této techniky. Americké politické instituce jsou také citlivější k veřejnému mínění a méně vázané na politické struktury.

### 2.2.3 *Nevládní organizace*

Pojem agent zahraničního vedení nezahrnuje akreditované diplomaty nebo konzuly zahraničních vlád, které jsou tak uznány ministerstvem zahraničí, stejně jako osoby vykonávající pouze soukromé, nepolitické, finanční či obchodní záležitosti pro zahraniční vedení. Dále nezahrnuje osoby, jejichž jednání není v rozporu s žádnou domácí či zahraniční politikou vlády Spojených států. Pod pojem nespádají ani fondy zdravotní a potravinové pomoci provozované s cílem snižovat lidské utrpení, nebo pro náboženské, vědecké, akademické, vzdělávací či umělecké účely<sup>48</sup>.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že se zákon FARA zásadně nevztahuje na nevládní organizace. Jedná se totiž zejména o organizace zaměřené na náboženské, vědecké či umělecké aktivity či organizace, nesloužící primárně zahraničním zájmům. Politické nevládní organizace, které mají zahraniční původ nebo financování, rovněž nejsou povinny se registrovat jako agenti zahraničního vedení, neboť dle právní úpravy nejednají v zájmu zahraničního vedení. Jak dodává Kara-Murza, „*Nikdo by při své dobré vůli neoznačil Reportéry bez hranic agentem Francie nebo Amnesty International agentem Spojeného království*“<sup>49</sup>.

Spojené státy toto vyloučení nevládních organizací z působnosti právní úpravy zahraničních agentů zdůrazňují a upozorňují na rozdílnost FARA od zákonů jiných zemí, které své zákony o zahraničních agentech k FARA přirovnávají<sup>50</sup>.

### 2.2.4 *FARA vs. Ústava*

Vyšetřování na základě FARA probíhala od roku 1966 velmi zdlouhavě. Argumentem protistran byl zásah do garantovaných základních práv a svobod, což je možné ilustrovat případem nadace Irish Northern Aid Committee (dále jen NORAI), která poskytovala finanční pomoc rodinám z teroristické skupiny IRA. Tento fakt měl zakladatel organizace přímo prohlásit<sup>51</sup>.

46 In: MULLER, LABOUTKOVÁ a VYMĚTAL, 2010, op. cit., s. 48.

47 Ibid.

48 SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ. 22 U.S. Code § 613 – Exemptions. Legal Information Institute. Dostupné také z: <https://goo.gl/dt3v7Y>

49 Vlastní překlad z KARA-MURZA, 2013, op. cit.

50 Srov. FRIEDMAN, Lara. Op-Ed: No comparison between Israeli NGO bill and US law. In: *Jewish Telegraph Agency* [online]. [cit. 19. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/TqjHuk>

51 Ibid.

Úsilím federálních orgánů v rámci vyšetřování bylo dokázat, že nadace NORAID je agentem zahraničního vedení (Prozatímní) irské republikánské armády (IRA)<sup>52</sup>. Cílem vyšetřování bylo zejména získat detailní informace o fungování fundraisingu organizace, který byl oficiálně ustanoven pro charitativní účely. Existovaly ovšem domněnky, že skupina přímo financuje severoirský válečný konflikt<sup>53</sup>. Dle rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států z roku 1972 byla NORAID uskupením, které získávalo peníze tanečními představeními a pořádáním oslav, které následně posílala organizaci do Severního Irsku. Případ NORAID je v tomto ohledu atypický, neboť vztah mezi NORAID a IRA fungoval spíše na principu zaslání materiální podpory, která putovala z USA do zahraničí, nikoliv naopak, což je primární oblast aplikace FARA. Soud tedy dospěl k závěru, že NORAID se tudíž nejeví být agentem financovaným zahraničním vedením s cílem ovlivnit veřejné mínění. Aby bylo prokazatelně možné stanovit, že je požadavek ministerstva zahraničí neopodstatněný, bylo vyžádáno dodání všech požadovaných informací a dokumentů, což však skupina s odkazem na právo na ochranu soukromí svých členů odmítla.

Dle článku 4 FARA může ministerstvo permanentně uchovávat všechny dokumenty vyplněné subjekty v rámci registrace a zprostředkovat je veřejnosti<sup>54</sup>. Na webových stránkách amerického Ministerstva spravedlnosti (The United States Department of Justice) je v současnosti dostupná databáze FARA, která obsahuje i archivní záznamy od počátku účinnosti zákona. Občan Spojených států si může stáhnout i registrační formuláře vyplněné jednotlivými subjekty, kde uvádí mj. povahu subjektu a charakteristiku zahraničního vedení<sup>55</sup>. Subjektu se však neukládá povinnost zveřejnit všechny informace, pokud nad tímto zveřejněním bylo nepřiměřeně zasaženo do garantovaných práv a svobod subjektu. Pod tímto lze chápat např. i zásah do práv fyzických osob v rámci subjektu skrze zveřejnění citlivých údajů, zvláště pokud mají souvislost s probíhajícím ozbrojeným konfliktem. Při posuzování přípustnosti zveřejnění je tak na místě posuzovat míru zásahu do základních práv a svobod. Takové vyvažování v sobě zahrnuje posouzení

52 WILSON, Andrew. The Congressional Friends of Ireland and the Anglo-Irish Agreement, 1981-1985. In: *CAIN* [online]. 1995 [cit. 20. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/A8jLWu>

53 RICHEY, Warren. Noraid fund-raisers elude compliance with US laws. In: *The Christian Science Monitor* [online]. 1985 [cit. 20. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/fEBUvC>

54 SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ. 22 U.S. Code § 613 – Exemptions. Legal Information Institute. Dostupné také z: <https://goo.gl/dt3v7Y>

55 V registru nalezneme také například Ostravsko-karvinské doly, které byly zadány do databáze v roce 1993. Jsou charakterizovány jako korporace, jejíž zahraniční vedení je vlastněno, řízeno, kontrolováno a financováno zahraniční vládou. Zahraničním vedením je českou vládou vlastněná hornická společnost. Registrace českých nebo československých subjektů zasahuje i hlouběji do historie. V 1981 zde nacházíme registrované nakladatelství Peace & Socialism Publishers, které nedefinuje zahraniční vedení jako zahraniční vládu nebo politickou stranu a nepřiznává žádné aktivity řízené zahraničním vedením. Nejstaršími registranty z Československa jsou exilová vláda Slovenského svobodného státu z roku 1942, Československý státní film z roku 1950 a cestovní společnost ČEDOK registrovaná v roce 1956. FARA Frequently Asked Questions, 2017, op. cit.

postavení všech dotčených stran. Přenesení sporu na ústavněprávní rovinu tak vytváří potřebu složitého bilancování soudu v rámci rozhodovacího procesu.

V roce 1981 byl případ NORAIID uzavřen ve prospěch ministerstva zahraničí a skupina byla registrována jako zahraniční agent IRA. Skupina tak byla prakticky spojena s podporou násilí a terorismu. V roce 1984 pak bylo dosaženo kompromisu, kdy bylo NORAIID dovoleno přiložit vysvětlení popisující dřívější jednání jako učiněné ve spěchu a prohlášení, že IRA není jejím zahraničním vedením<sup>56</sup>.

### 3 Zakonoprojekt No 102766-6

#### 3.1 Geneze zákona

Zásadní část souboru právních norem, které jsou dnes nazývány jako ruské zákony o zahraničních agentech, byla přijata v červenci roku 2012 jako „Zakonoprojekt № 102766-6“<sup>57</sup> „*O změnách zákonů Ruské federace týkajících se regulace aktivit nekomerčních organizací vykonávajících funkci zahraničních agentů*“<sup>58</sup>. Nejednalo se o samostatnou právní úpravu, ale o pozměňující novelizace existujících zákonů<sup>59</sup>. Úprava navazuje na dřívější změnu právní úpravy, a to konkrétně na zákon z roku 2006 upravující fungování nevládních organizací, který založil striktní požadavky. Dle oficiálního stanoviska prezidenta Putina je zákon potřebný pro boj s pronikáním zahraničních vlivů do ruské vnitřní politiky a stanovení transparentních podmínek pro fungování nevládních organizací. Putin operoval také s rétorikou boje proti terorismu a zahraniční špionáží skrytou za činnost nevládních organizací<sup>60</sup>.

V roce 2009 za tehdejšího prezidenta Medvedeva byla některá ustanovení zákona zmírněna, a to zejména přísné podmínky registrace. S dalším funkčním obdobím Vladimíra Putina však přichází v roce 2012 výše zmíněný zákon „o zahraničních agentech“<sup>61</sup>. O tři roky později vzniká N 129-Φ3<sup>62</sup> doplňující zákon o zahraničních agentech z roku 2012.

56 WILSON, 1995, op. cit.

57 RUSKÁ FEDERACE. *Zakonoprojekt № 102766-6 „O vnesenii izmenenij v otčel'nye zakonodatěl'nye akty Rossijskoj Federacii v časti regulirovanija dčjatel'nosti nekommerčeskich organizacij, vypolnjajuščich funkcii inostrannogo agenta“*. Gosudarstvennaja Duma, 2012. Dostupné také z: <https://goo.gl/VT7b03>

58 Vlastní překlad.

59 Např. trestní zákoník, zákony týkající se veřejného shromažďování, nekomerčních organizací aj. MACHALEK, 2012, op. cit.

60 BLITT, Robert C. *Babushka Said Two Things— It Will Either Rain or Snow; it Either Will or Will Not: An Analysis of the Provisions and Human Rights Implications of Russia's New Law on Nongovernmental Organizations as Told Through Eleven Russian Proverbs*. University of Tennessee, 2008, s. 3.

61 MACHALEK, 2012, op. cit., s. 1.

62 RUSKÁ FEDERACE. *Fedéral'nyj zakon „O vnesenii izmenenij v otčel'nye zakonodatěl'nye akty Rossijskoj Federacii“ ot 23. 05. 2015 N 129-FZ (poslednjaja redakcija): 23. 05. 2015 N 129-Φ3*. Gosudarstvennaja Duma, 2015. Dostupné také z: <https://goo.gl/CHozmk>

Zákon umožňuje Ministerstvu zahraničních věcí a Nejvyššímu prokurátorovi označit zahraniční nevládní organizace za „nežádoucí“ a ukončit jejich činnost<sup>63</sup>.

### 3.2 Interpretace zákona o zahraničních agentech No 102766-6 z roku 2012

Definice zahraničního agenta se nachází v článku 2 odst. 6. Jedná se o nekomerční organizaci, která je financována jiným státem či jeho veřejnými autoritami, mezinárodními či zahraničními organizacemi nebo občany jiných zemí. Dále jde o fyzické osoby bez státní příslušnosti nebo fyzické osoby a ruské právnické osoby, které získávají finance ze zákonem definovaných zahraničních zdrojů a participují na politických aktivitách Ruské federace. Do sepsání článku (20. 10. 2017) bylo označeno za zahraničního agenta a zapsáno do registru Ministerstva spravedlnosti 89 organizací. Jako poslední byla do registru zařazena organizace „Polonia“ hlásící se k dodržování polských tradic se sídlem v ruském Petrohradě. Po vnesení do registru je organizace podrobena většímu dohledu a kontrole aktivit. V rámci kontroly může dojít k úplnému zákazu činnosti organizace.<sup>64</sup>

S výše zmíněným pojmem nekomerční organizace zákon operuje často, stejně tak je zmínován v diskurzu autorit. O nekomerčních či neziskových organizacích hovoří zákon „*O někommerčeských organizacích*“ z ledna 1996<sup>65</sup>. Termín se vztahuje na široké spektrum organizací a není a priori chápán, na rozdíl od označení zahraniční agent, pejorativně. Dle zákona mohou být pouze nekomerční organizace zahraničními agenty. Organizace, které cílí na zisk, zahraničními agenty být nemohou. Nekomerční organizace mohou být vytvořeny pro účely sociální, charitativní, kulturní, vzdělávací, vědecké či administrativní, kozácké komunity, organizace k ochraně veřejného zdraví, rozvoji sportu, duchovním a nemateriálním potřebám občanů a jejich zákonným požadavkům. Dále také ty, co se zaměřují na řešení konfliktů, právní pomoc a další aktivity napomáhající veřejnému blahu. Zahraniční nekomerční organizace se musí registrovat ruským úřadům<sup>66</sup>.

Kdo je tedy zahraniční agent ze zákona v praxi? Zahraničním agentem je ruská nekomerční organizace, jež je financována zahraničními zdroji a participuje se na politických aktivitách<sup>67</sup>. Takto označená skupina má poté zvláštní povinnost hlásit svoje aktivity a provádět dvakrát do roka finanční audit. Ostatní nekomerční organizace zveřejňují tato data jednou ročně<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> Russia: Government vs. Rights Groups. In: *Human Rights Watch* [online]. 2017 [cit. 20. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/ps3jV5>

<sup>64</sup> MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI RUSKÉ FEDERACE. *Sveděnija rejestra NKO, vypolnjajuščich funkcii inostrannogo agenta*. 2017. Dostupné také z: <https://goo.gl/TDwoqa>

<sup>65</sup> RUSKÁ FEDERACE. *Federal'nyj zakon ot 12. 01. 1996 N 7-FZ (red. ot 14. 11. 2017) „O někommerčeskich organizacijach“*: 12. 01. 1996 N 7-Φ3. Gosudarstvennaja Duma, 1996. Dostupné také z: <https://goo.gl/SntNZ7>

<sup>66</sup> RUSKÁ FEDERACE. *Zakonoprojekt № 102766-6*, op.cit.

<sup>67</sup> OIVO, 2013, op. cit., s. 38.

<sup>68</sup> RUSKÁ FEDERACE. *Zakonoprojekt № 102766*, op.cit.; OIVO, 2013, op. cit., s. 40–41.

### 3.2.1 Politické aktivity

Politické aktivity jsou jedním z kontroverzních bodů zákona. Organizace účastníci se politických aktivit se totiž musí registrovat jako zahraniční agent i pokud finance, které získává ze zahraničních zdrojů, ve skutečnosti nepoužívá v rámci politických aktivit. Organizace Freedom House<sup>69</sup> nazývá formulaci oněch politických aktivit v zákoně za nejasnou<sup>70</sup>. Burke<sup>71</sup> např. popisuje, že za zapojení do politické aktivity by mohlo být považováno i pořádání veřejných událostí zahrnující meetingy, manifestace nebo demonstrace. Jako zahraniční agent poté může být označeno široké spektrum organizací, které se primárně nijak neúčastní politických aktivit. Taková praxe tak může být považována za rozporuplnou vzhledem k článku 2 odst. 6, kde jsou vymezeny aktivity nespádající pod zákon o zahraničních agentech. Politickými aktivitami nejsou dle zákonné úpravy vědecké, kulturní, umělecké, zdravotní a další společenské aktivity stejně jako činnosti organizace náboženské, zaměstnanecké společnosti a komerční kabinetů<sup>72</sup>. Oivu<sup>73</sup> však zmiňuje aplikaci zákona i na organizace vědecké, umělecké, zdravotnické či například s přírodovědným zaměřením.

Po přijetí zákona v roce 2012 byla ruskými autoritami provedena kontrola asi 1000 organizací, které získávají finance ze zahraničních zdrojů a angažují se v zákonem vymezených politických aktivitách. Dle zprávy Freedom House<sup>74</sup> několik organizací posléze přesídlilo do zahraničí kvůli neudržitelnému administrativnímu tlaku či činnost přímo ukončilo kvůli stigmatizaci. Příkladem je organizace Golos, která se zaměřuje na monitoring ruských voleb. Organizace byla po inspekci Ministerstvem spravedlnosti rozpuštěna<sup>75</sup>, neboť nedodala požadované dokumenty a zároveň neoznámila změnu adresy, čímž bylo porušeno ustanovení zákona o nevládních organizacích.<sup>76</sup> Organizace byla označena jako zahraničního agenta s odůvodněním, že polovina jejích financí pocházela z americké agentury USAID, to se nicméně vztahovalo k období před rokem 2012. Posléze měla agentura odmítat zahraniční sponzoring<sup>77</sup>. Agentura Golos byla v posledních letech

69 Freedom in the World 2015: Russia. In: *Freedom House* [online]. 2015 [cit. 19. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/iT2FZD>

70 The Moscow Times (2015) situaci popisuje opatrněji. Dle deníku kritici používají spojení „volně definované politické aktivity“.

71 BURKE, 2012, op. cit.

72 RUSKÁ FEDERACE. *Zakonoprojekt № 102766-6*, op.cit.

73 OIVO, 2013, op. cit., s. 52.

74 Freedom in the World 2015: Russia, op. cit.

75 Ibid.

76 Russian Justice Ministry to Ban Election Monitor Golos. In: *The Moscow Times* [online]. 2016 [cit. 20. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/C486LH>

77 SINELŠIKOVA, Jekaterina. Closure of independent monitor dents credibility of Russian elections. In: *Russia Beyond the Headlines* [online]. [cit. 20. 6. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/zty43>

významným aktérem kontrolujícím dodržování politických práv a občanských svobod v rámci ruského volebního systému. Například její statistika z voleb v srpnu 2016 uvádí jako nejčastěji se objevující formu porušení tzv. proces zneužití administrativních nástrojů s cílem zvýhodňovat určité kandidáty<sup>78</sup>.

Účast nevládní organizace při kontrole dodržování volebních a občanských práv je tak chápána rovněž jako politická aktivita, ač to ze zákona přímo nevyplývá. Dle ruského diskurzu lze označit tuto organizaci za potenciální hrozbu ve vztahu k ovlivňování rozhodovacího procesu, což představuje pro ruský režim citlivý bod, ač se jedná o občanská práva zaručená ruskou ústavou.

Skupina Dynasty Foundation může být dalším příkladem širokého výkladu pojmu politická aktivita. Organizace se zaměřuje na podporu ruských vědců, zejména matematiků, a jak informuje Freedom House: Russia<sup>79</sup>, část akademiků se občas v minulosti vyjadřovala kriticky k některým politickým tématům<sup>80</sup>. Jako oficiální důvod označení skupiny jako „zahraničního agenta“ bylo umístění banky jejího zakladatele, 82-letého Alexandra Zimina, v zahraničí.

Proces stigmatizace organizací zasahujících do ovlivňování rozhodovacího procesu a mentality ruských voličů doplňuje již zmíněná právní úprava nežádoucích zahraničních organizací. Zákon zakotvuje pravomoc a působnost k zákazu činnosti zahraniční nebo mezinárodní skupiny,<sup>81</sup> která podkopává ruský bezpečnostní, obranný nebo ústavní řád. Občané Ruska, kteří udržují kontakt s takovouto organizací, mohou čelit trestu odnětí svobody až do sazby 6 let<sup>82</sup>. Stigmatizace subjektů není v ruské praxi pouze záležitostí popisovaného zákona o zahraničních agentech. Od roku 2014 existuje zákon umožňující ruské vládě zařazovat na tzv. černou listinu internetové stránky, které jsou shledány jako nevhodné dle některých zákonů, například zákon N 139-ФЗ o ochraně dětí před nevhodným obsahem či anti-extremistický nebo anti-teroristický zákon. Proces zařazení na černou listinu a následná kontrola činnosti, která může vyústit v několik druhů omezení činnosti, je v podstatě analogická k procesu označení skupiny jako zahraničního agenta. Proces rozhodnutí o zařazení na listinu je navíc podobně jako u registru zahraničních agentů nepříliš transparentní. V důsledku pravomocí státních autorit založených

---

78 DANILOVA, Olga. Map of violations: bribery with diapers, record-breakers in misusing administrative resources and PEC members abusing their power. In: *Golos* [online]. 2016 [cit. 19. 6. 2017]. Dostupné z: <https://www.golosinfo.org/en/articles/107794>

79 Freedom in the World 2016: United States, op. cit.

80 Organizace měla také například financovat tzv. Liberal Mission, jejímž cílem je šířit liberální hodnoty v Ruské federaci. HARDING, 2015, op. cit.

81 Zakázána byla například skupina Open Fund Society spojovaná s Georgem Sorosem. Skupina působí i České republice a od roku 2016 se zaměřuje i na témata spojená s ruskou propagandou. Známým přímo českým registrantem je organizace Člověk v tísni.

82 Russia: Government vs. Rights Groups. In: *Human Rights Watch* 2017, op. cit.

zmíněným souborem zákonů by prakticky mohl být v ruském právním řádu snadno stigmatizován jakýkoliv subjekt.

### 3.2.2 *Anti-Magnitsky Act*

Vedle zařazení organizace do registru zahraničních agentů může být za zvláštních okolností rozhodnuto také o okamžitém ukončení činnosti její činnosti. Jako reakce na americký Magnitsky Act uvalující zejména vízové sankce na ruské občany podezřelé z porušování lidských práv<sup>83</sup> byl přijat Anti-Magnitsky či Jakovlevův zákon, který primárně upravuje zákaz adopce ruských dětí americkými občany. Zároveň však zákonná ustanovení cílí na americké nevládní organizace a rusko-americké občany pracující ve veřejném sektoru. Jakovlevův zákon zakazuje činnost všech nekomerčních organizací financovaných z USA a účastnících se politických aktivit, zároveň zakazuje participaci rusko-amerických občanů v zahraničních nevládních organizacích zapojených v politických aktivitách<sup>84</sup>. Souhrnně tedy je možné okamžitě zakázat činnost organizace v určité spojitosti se Spojenými státy americkými, aniž by byla organizace zařazena do registru a poté důsledně vyšetřována.

### 3.2.3 *Základní práva a svobody*

Oficiální stanoviska ruských autorit k existenci a aplikaci zákona jsou zasazena do lidskoprávní argumentace. Pokud se oprostíme od kritického pohledu zohledňujícího ruský režim, můžeme konstatovat, že Ruská federace prostřednictvím zákona o nekomerčních organizacích a zahraničních agentech oficiálně cílí na ochranu a zajištění výkonů základních práv a svobod ruských občanů. Podstatným argumentem je podpora transparentnosti a otevřenosti<sup>85</sup>, neboť skupina, u níž existuje podezření, že narušuje základní práva a svobody, je takto vystavena vyšší kontrole a je více transparentní nejenom pro ruské autority, ale i pro ruské občany.

Oficiální interpretace pak silně kontrastuje s narušováním právního řádu zaručených práv a svobod do registru zařazených organizací a jejich členů. Organizace jako Golos podléající se na monitoringu dodržování volebního práva je poté exemplárním případem opatření přijatého nikoliv z důvodu ochrany základních práv a svobod ruských občanů, ale z obavy z narušování nastavené mentality občanů a rozhodovacího procesu veřejných autorit. Dle žalobce v kauze označení lidskoprávní organizace Memorial za zahraničního agenta se subjekt měl snažit zakrýt prostřednictvím vzdělávacích účelů snahu o formování veřejného mínění a ovlivnění autorit<sup>86</sup>. Handbank-Kolaczowska<sup>87</sup> praxi

<sup>83</sup> BURKE, 2012, op. cit.

<sup>84</sup> MACHALEK, 2012, op. cit.; OIVO, 2013, op. cit., s. 42.

<sup>85</sup> „*otkrytost' i transparentnost'*” In: OIVO, 2013, op. cit., s. 68.

<sup>86</sup> Ibid., s. 69.

<sup>87</sup> HABDANK-KOŁACZKOWSKA, 2014, op. cit.

označuje jako zvrácenou snahu Vladimíra Putina marginalizovat nezávislé hlasy Ruska, které zpochybňují efektivitu a odpovědnost vlády.

## 4 Komparace

### 4.1 Poslední vývoj

Události posledních měsíců, tedy až po zpracování podstatné části studie, otevírají téma srovnávání a účelu obou zákonů širšímu publiku. Tento jev souvisí s dlouhotrvající konfrontací mezi oběma mocnostmi, ale zejména ruským vměšováním se do amerických prezidentských voleb a kontroverzní rolí ruských státních médií, které působí na americké půdě s jejich mnohdy tendenčním zpravodajstvím.

Americká divize televize RT (dříve Russia Today), která je financována ruskou vládou, byla americkou zpravodajskou komunitou označena jako aktér ovlivňující výsledky amerických prezidentských voleb 2016. V této souvislosti byl Ministerstvem spravedlnosti Spojených států na 17. října 2017 stanoven termín, do kdy se má RT registrovat jako agent zahraničního vedení. Pokud k registraci nedojde, objeví se zřejmě další výzva a snaha o dialog. Pokud se tak nestane ani poté, Ministerstvo zvolí přísnější postup včetně zahájení trestněprávního postihu.<sup>88</sup>

RT registraci zásadně odmítá. Moskva výzvy vnímá jako nátlak na média s kremelskou záštitou a jako reakci plánuje postup proti americkým organizacím v Rusku. Konkrétně má jít o označení pěti amerických médií včetně CNN a Rádía svobodná Evropa za zahraniční agenty.<sup>89</sup>

Případ RT je tak významný ze dvou důvodů. Jednak pravděpodobně dojde k jinak ojedinělému stíhání zahraniční organizace pod zákonem FARA. Za druhé je jako nesouhlasná reakce druhé strany vyhrožováno použitím srovnatelného zákona na subjekty působící v Rusku. Tato skutečnost zdůrazňuje účelové zneužití ruského zákona o zahraničních agentech k politickému boji a v tomto případě jeho využití jako nástroje politické odplaty.

### 4.2 Účel existence zákona

Jako hlavní účel zařazení do registru se v případě Ruské federace jeví stigmatizace v rámci politického boje. Vývoj posledních měsíců poukazuje na zákon jako na instrument odplaty či politického vyvažování. Registr představuje jakousi černou listinu a proces předcházející a následující po zařazení skupinu stigmatizuje a nutí ji omezovat svoji činnost.

<sup>88</sup> GOLD, Hadas. RT bucks DOJ request to register as a foreign agent. In: *CNN Money* [online]. [cit. 25. 10. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/GLX4nX>

<sup>89</sup> PINCHUK, Denis. Russia threatens to brand U.S.-sponsored Radio Liberty 'foreign agent'. In: *Reuters* [online]. [cit. 25. 10. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/xeGktd>; Russian Embassy. US foreign agents law applied in 'selective, politically motivated' way. In: *TASS* [online]. [cit. 25. 10. 2017]. Dostupné z: <https://goo.gl/4ZD6EM>

Pochopitelně je nutné uvažovat stigmatizaci a transparentnost jako dva krajní body, kdy námi studované případy nenáleží jednoznačně k jednomu z nich. Nicméně v případě stigmatizace se jí více přibližuje zákon o zahraničních agentech v RF a u transparentnosti FARA.

Zásadní a můžeme konstatovat, že i nejpodstatnější rozdíl mezi oběma zákony, je jejich aplikace na nevládní organizace. V případě FARA se zákon na nevládní organizace nevztahuje. Ruská federace na druhou stranu nevládní organizace z působnosti zákona nevyjímá, a to zejména v případech, kdy se účastní politických aktivit. Tyto politické aktivity jsou vymezené poměrně široce, aplikace zákona se tak poté vztahuje i na nevládní organizace, které se snaží kontrolovat volební systém či dodržování lidských práv. Ilustrací rozdílu je lidskoprávní organizace Amnesty International, působící v obou zemích, kdy v USA do registru zařazena není, ovšem v RF jako zahraniční agent vedena je.

Rozdílnost obou zákonů je v několika aspektech skutečně významná a teze obhájců inspirace ruského zákona americkým FARA může být spolehlivě vyvrácena, stejně jako adekvátnost použít zařazení amerických médií do ruského registru jako reakce na postup FARA proti RT. Velmi kontrastním je zejména okruh aplikace. V ruském případě je pojem politická aktivita vztažen v podstatě na jakékoliv s politikou spojené činnosti, tedy i na činnosti organizace věnující se analýze politické reality bez snahy do ní aktivně zasahovat. Velmi rozdílným je také samotný akt zařazení do registru, který má v případě Ruska silně symbolickou funkci, zatímco u zákona FARA je spíše administrativním vyústěním.

Oba systémy mají společnou zejména historickou zkušenost se špiony, sabotéry a cizími živly, která plyne z období bipolární konfrontace. Nicméně současný stav, kdy je vztah mezi oběma aktéry opět nepříliš kladný a v médiích jsou oblíbenými tématy zejména kybernetické špionáže ze strany Ruska, opět připomíná ono období studené války. Oba aktéři představují nejen ve svém regionu významné mocnosti disponující regionální eskalační dominancí, zároveň je pro ně typická zejména společná historie mocenského přetahování. Je tak odůvodněná potřeba legislativního rámce upravujícího možné vměšování cizích aktérů, kteří by mohli ovlivnit vnitrostátní politické procesy ve vlastní prospěch. Jakkoliv je zřejmé, že ruský zákon není inspirován americkým FARA, důvody, které vedly ke vzniku zákonů, byly z obecného hlediska stejné. Konkrétní účel a aplikace právní úpravy je pak mezi aktéry velmi odlišná, neboť se do nich promítají již partikulární zájmy aktérů závislé na státních potřebách. U obou zákonů dochází k potřebě poměrování s mírou zásahu do ústavou zaručených práv a svobod, ovšem ústavněprávní výklad pro potřeby tohoto poměrování zásadně odvisí od odlišnosti obou právních systémů. Se základními právy a svobodami se operuje v obou případech, nicméně v rámci jejich původního kulturního, historického, sociálního či národního výkladu. Je nutné také neopomenout značnou časovou propast mezi formulací textu obou právních úprav. Americký zákon FARA byl prvně přijat před 70 lety a úzce souvisel s mezinárodním

nastavením před a během druhé světové války. Dlouhá léta byl považován za vyhaslý, až nyní, po ruském vměšování do amerických voleb, získává opět na významu. Naopak ruský zákon o zahraničních agentech je záležitostí relativně novou a svůj vrchol zažívá v současnosti.

## Závěr

Předkládaná práce srovnala dva případy zemí, které mají ve svém právním řádu zákon o tzv. zahraničních agentech, a to Ruskou federaci a Spojené státy americké, které byly vybrány jako nejvíce se hodící případy k přístupu „the most different”. Cílem bylo ukázat na využití takovéto právní úpravy pro politický boj nedemokratickým režimem. Případy byly představeny jak z hlediska jejich vzniku a vývoje, tak z hlediska jejich současného výkladu a praktické aplikace. Již základní popis upozornil na významné rozdíly mezi oběma zákonnými úpravami. Důležitý pojem politické aktivity, který v této podobě existuje v ruském zákoně, může být chápán v konkrétních případech odlišně a silně v závislosti na kontextu. Ruský zákon No 102766-6 je aplikovatelný prakticky na jakýkoliv subjekt, který by mohl ohrožovat politické rozhodování a současný politický režim. Americká FARA vychází z užšího pojetí, od prvotní účinnosti bylo na základě této právní úpravy řešeno minimum případů a procesy měly dlouhé trvání, kdy byl dáván dostatečný prostor oběma stranám sporu. 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 pojistek zneužito.

Návrh na registraci televize RT otevírá nový prostor pro diskusi nad významem zákona FARA, ale zároveň díky reakci Moskvy více osvětluje širokou aplikaci a politické zneužívání ruského zákona o zahraničních agentech. Na závěr trochu subjektivně zabarvená poznámka: ruský zákon o zahraničních agentech se už v podstatě ani nepokouší tvářit, že mu jde o objektivní dobro.