Magdalena Maksymiuk¹

Joanna Siekiera²

**Indyjska ustawa Foreign Contribution (Regulation)
Act 2010 jako propozycja rozwiązań regulacji prawnych
dotyczących finansowania wkładem zagranicznym podmiotów
prowadzących działalność na terenie państwa³**

Słowa kluczowe: wkład zagraniczny, podmioty zagraniczne, Indie, indyjskie prawo

Keywords: foreign contribution, foreign entities, India, Indian law

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest prezentacja porządku prawnego Indii w zakresie rozwiązań dotyczących przyjmowania i wykorzystywania środków zagranicznych przez podmioty sektora publicznego oraz prywatnego. Podstawą prawną jest ustawa o wkładzie zagranicznym, uchwalona w 2010 r. (Foreign Contribution (Regulation) Act 2010) wraz z nowelizacjami. Za cel przyjmowanego aktu normatywnego przyjęto określenie konkretnych zasad, które określają możliwość finansowania zagranicznym wkładem podmiotów prowadzących swoją działalność na terenie państwa. Założeniem legislatury było zmniejszenie możliwości wpływania w sposób pośredni na politykę państwa, a także zapobieganie działaniom szkodliwym dla interesu narodowego oraz wartości, takich jak demokracja, państwo prawa, transparentność działania organów państwowych oraz ochrona praw obywatelskich.

¹ ORCID ID: 0000-0001-5711-4920, doktor, Katedra Instytucji i Zachowań Politycznych, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. E-mail: maksymiuk.uksw@gmail.com.

² ORCID ID: 0000-0003-0125-9121, doktor, Wydział Prawa, Uniwersytet w Bergen, Norwegia. E-mail: joanna.siekiera@uib.no.

³ Artykuł powstał w wyniku badań realizowanych w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie.

Abstract

**The Indian Foreign Contribution (Regulation) Act 2010 as
a Proposal for Legal Solutions Regarding the Financing of Entities
Operating within the Country with a Foreign Contribution**

The article presents the legal order of India in the field of legislative solutions regarding the regulation of the use of foreign funds by public and private sector entities. The legal basis is the Foreign Contribution (Regulation) Act 2010, with amendments in subsequent years. The purpose of the adopted normative act was to define specific rules that condition and allow for the possibility of financing entities operating within the country with foreign contributions. The assumption of the legislation was to reduce the possibility of indirect influence over the state policy, as well as to prevent actions harmful to the national interest with its core values, such as democracy, the rule of law, transparency of state bodies and the protection of civil rights.

I. Wprowadzenie

Kwestia finansowania podmiotów państwowych oraz niepaństwowych za pomocą wkładu płynącego z zagranicy nie jest problemem nowym, zwłaszcza w państwach rozwijających się. W ten właśnie sposób, podmioty zagraniczne wykorzystują możliwość oddziaływania na ich politykę wewnętrzną. Finansując działania prośrodowiskowe czy społeczne ingerują one w rozwój przemysłu, co nierzadko spowalnia gospodarkę. Zauważalne jest także wpływanie na kwestie wyborcze, zarówno na szczeblu rządowym jak i samorządowym, poprzez finansowanie kampanii poszczególnych kandydatów przychylnych sponsorującemu, czy też wprowadzanie chaosu informacyjnego w mediach tradycyjnych oraz portalach internetowych. Finansowanie organizacji pozarządowych daje nowe możliwości dla rozwoju procederu „prania brudnych pieniędzy”. Państwa rozwijające się, młode demokracje, spoza zachodniego kręgu kultury prawnej, mają z tym największe problemy. Nie może zatem dziwić fakt, iż obserwuje się ich coraz częstsze zainteresowanie w zakresie limi-

towania, kontroli i transparentności finansowania organizacji działających w ramach swojego zwierzchnictwa terytorialnego.

Republika Indii uzyskała niepodległość od Wielkiej Brytanii w 1947 r., a jej ustawa zasadnicza była przyjęta w 1950 r. Tak relatywnie młode państwo, dopiero tworzy swój suwerenny system prawny, już bez odesłania do brytyjskiego porządku *common law*. Jako jedno z najszybciej na świecie wzrastających i bogacących się państw rozwijających, Indie świadome są swojej wysokiej pozycji na arenie międzynarodowej⁴. Przedmiotem i celem niniejszego artykułu jest prezentacja porządku prawnego Indii w odniesieniu do rozwiązań dotyczących regulacji przyjmowania i wykorzystywania środków zagranicznych przez podmioty sektora publicznego oraz prywatnego. Podstawą prawną jest Ustawa o wkładzie zagranicznym, uchwalona w 2010 r. [*Foreign Contribution (Regulation) Act 2010*, dalej jako „FCRA”] z nowelizacjami w latach kolejnych, tj. w 2012, 2015, 2019a i 2019b. Za cel przyjmowanego aktu normatywnego przyjęto określenie konkretnych zasad, które warunkują i dopuszczają możliwość finansowania zagranicznym wkładem podmiotów prowadzących swoją działalność na terenie państwa. Założeniem legislatury było zmniejszenie możliwości wpływania w sposób pośredni na politykę państwa, a także zapobieganie działaniom szkodliwym dla interesu narodowego oraz jego wartości, takich jak demokracja, państwo prawa, transparentność działania organów państwowych oraz ochrona praw obywatelskich. Na potrzeby artykułu należy zatem postawić hipotezę, że ustanowienie ustawy FCRA i kontrola rządu nad napływami finansowania wkładem zagranicznym, jest skutecznym narzędziem w hamowaniu walki o wpływy podmiotów pozapaństwowych z organami władzy publicznej w Indiach. Należy także zadać pytania, czy kolejne nowelizacje ustawy, wpływały pozytywnie na cały system i pomogły usprawnić jego działanie, a także czy dopuszczały więcej podmiotów do finansowania zagranicznego w sposób legalny? Postawiona przez nas hipoteza, zostanie potwierdzona dzięki zastosowaniu metod badawczych, takich jak metoda prawnodogmatyczna, metodę prawnoporównawczą, metoda instytucjonalno-prawna, systemowa, opisowa i statystyczna. Pozwalają

⁴ O pozycji Indii na arenie międzynarodowej zob. J. Zajączkowski, *Indie w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2008 s. 100–144.; M. Karczewski, „Wielka Gra” na Oceanie Indyjskim. Chiny, Indie i Stany Zjednoczone w regionalnej rywalizacji mocarstw, „Refleksje, pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2012, nr 5, s. 25–46.

one scharakteryzować złożoność rozwiązań prawnych, które regulują limitowanie i kontrolę napływu wkładu zagranicznego.

II. Tło historyczne – Ustawa o zagranicznym wkładzie z 1976 r.

Historycznie kwestia napływu finansów zza granicy skierowana była w stronę finansowania kampanii wyborczych w państwach zależnych, mniej rozwiniętych, najczęściej koloniach czy dominiach. W ten sposób obce mocarstwo mogło wywierać realny wpływ na sytuację polityczną w danym państwie⁵. W Indiach do napływu funduszy kapitału obcego dochodziło już od lat 20 XX w⁶. Nie wpływały one jednak realnie na uchwalenie procedur prawnych regulujących powyższe kwestie przez kolejne dziesiątki lat.

Po wyborach parlamentarnych w Indiach w 1967 r., konflikt zimnowojenny przechodził swój szczyt. Państwo to ze swoją deklarowaną polityką nieangażowania stało się terytorium ważnym dla światowych mocarstw. Zarówno Związek Radziecki, jak i Stany Zjednoczone chciały zabezpieczyć swoje strategiczne interesy w regionie⁷. Po kryzysie politycznym, utracie liderów przez Indyjski Kongres Narodowy, władzę przejęła Indira Gandhi. Wartości takie jak równość obywateli w tradycyjnym, kastowym społeczeństwie czy obowiązek pomocy ze strony państwa skierowanej do potrzebujących prezentowane przez premier cieszyły się dużym uznaniem oraz aprobatą narodu indyjskiego lecz czasy świetności tego polityczno-ustrojowego podejścia zdawały się być już przeszłością⁸. Główną przeszkodą, jaka stanęła na drodze reform społecznych był o wiele mniejszy niż deklarowany wzrost gospodarczy, który wszak skutecznie utrudnił dalsze zmiany. Dodatkowo w niedługim czasie w prasie amerykańskiej pojawiły się zarzuty, iż amerykańska agencja wywiadowcza CIA wspierała finansowo przychylnych sobie kandydatów⁹. Doprowadziło to do burzliwej debaty w parlamencie i zapo-

⁵ S. Agarwala, *AccountAble Handbook FCRA 2010 Theory and Practice*, New Delhi 2014, s. 21.

⁶ Ibidem.

⁷ The Hindu, <https://www.thehindu.com/opinion/lead/Time-to-repeal-the-FCRA/article16946222.ece> (8.10.2020).

⁸ S. Agarwala, op.cit., s. 22.

⁹ Zob. C. Andrew, V. Mitrokhin, *The Mitrokhin Archive II: The KGB and the World*, Londyn 2005; The Institute of Chartered Accountants of India, *Foreign Contribution (Regulation) Act, 2010*, New Delhi 2015, s. 9.

wiedzi rozwiązań prawnych. Zanim jednak doszło do debaty parlamentarnej, niepokoje społeczne nasiliły się. Sh. Jaiprakash Narayan zorganizował w 1975 r. tzw. „Marsz na parlament”¹⁰. W jego wyniku rząd wprowadził stan wyjątkowy, zawieszono większość praw obywatelskich, a przedstawiciele opozycji zostali aresztowani lub zbiegli z kraju. W tak dramatycznych okolicznościach procedowano ustawę Foreign Contribution (Regulation) Act w 1976 r. Celem była kontrola interwencji zagranicznych, które destabilizowały państwo¹¹.

Ustawa ta nie zakazywała wprowadzić organizacjom pozarządowym, które poszukiwały środków zagranicznych na prowadzenie własnych programów, otrzymywania wkładu bez żadnych ograniczeń¹². Jednakże ciążył na nich rokroczny obowiązek zgłaszania otrzymanej kwoty i sposobu jej wydatkowania. Obowiązywała także konieczność uprzedniej rejestracji lub otrzymania zgody na prowadzenie takiej działalności od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Do uzyskania rejestracji bądź zgody, podmiot miał obowiązek dostarczyć szczegółowe informacje na temat swoich działań, wraz z wyczerpującą listą finansowania na przestrzeni kilku lat¹³. Stanowiło to dodatkową zapórę prawną przed częstym przeobrażaniem spółek czy prywatnych przedsiębiorstw. Zakaz przyjmowania wkładu zagranicznego dotyczył kandydatów wyborczych, partii politycznych, sędziów czy członków parlamentu. Obejmował on także rysowników czy karykaturzystów, którzy swoim działaniem mogliby wpływać na opinię publiczną poprzez swoją aktywność w mediach¹⁴.

Po powrocie Indyjskiego Kongresu Narodowego do władzy powrócono do kwestii kodyfikacji wpływów zagranicznych. Powołano tzw. „Komisję Kudalą” celem zbadania źródeł finansowania ruchu Jaiprakash Narayan¹⁵. W efekcie jej prac zbadano także setki organizacji pozarządowych¹⁶. W ciągu trzech lat powstał obszerny raport¹⁷. Nie zdecydowano się na jego upowszechnienie,

¹⁰ Zob. R. Guha, *India After Gandhi*, Picador 2007.

¹¹ M. Hofisi, C. Hofisi, *State-NGO Relations in Africa*, „Mediterranean Journal of Social Sciences” MCSER Publishing 2013, nr 4(10), s. 294.

¹² S. Agarwala, op.cit. s. 22.

¹³ India Liaison: http://indialiaison.com/foeign_contribution_regulation_act_1976.htm (8.10.2020).

¹⁴ The Hindu, op.cit.

¹⁵ P.D. Kudal Sędzia Sądu Najwyższego w Radżastanie.

¹⁶ S. Agarwala, op.cit., s. 23.

¹⁷ Ibidem.

ale w jego rezultacie rząd postanowił wprowadzić kolejną reformę ustawy. Jej wynikiem było uchwalenie rozporządzenia w 1984 r. o przepływie funduszy do organizacji charytatywnych¹⁸.

Z biegiem lat Indie zdawały się przezwyciężyć podejrzenia o finansowanie swoich działań polityczno-ustrojowych kapitałem z „obcej ręki”. Jednakże od 1991 r. państwo to zaczęło szeroko korzystać z finansowania zewnętrznego otwierając swoją gospodarkę na transakcje międzynarodowe. Dokonano tego poprzez szereg aktywności polegających na przyjmowaniu wkładów od m.in. Banku Światowego czy Międzynarodowego Funduszu Walutowego¹⁹. Takie zjawisko w gospodarce światowej było charakterystyczną cechą dla państw rozwijających się zwłaszcza w końcowej dekadzie XX w.

Zmiana układu sił na scenie politycznej Indii na przełomie XX i XXI w. spowodowało wszczęcie pracy nad rewizją ustawy w 2001 r. Jednak zanim projekt został ostatecznie sfinalizowany, do władzy powtórnie doszedł Indyjski Kongres Narodowy. W 2005 r. projekt nowej ustawy został poddany debacie, a następnie zmieniony i przedłożony w Rajya Sabha²⁰ na koniec 2006 r. Był on szeroko konsultowany z opinią publiczną. W 2008 r. wskazano na wysoką konieczność wprowadzenia kolejnych zmian i od tego czasu projekt pozostawał w zawieszeniu przez prawie dwa lata²¹. Przeważająca większość deputowanych zgadzała się z nagłym celem i postanowieniami projektu, co wszak potwierdzało wielką potrzebę wprowadzenia nowych uregulowań²². W ten sposób FCRA wszedł w życie 1 maja 2011 r.²³

III. Obowiązywanie FCRA

Ustawa tłumaczy liczne definicje prawne. Precyzuje, czym jest wkład zagraniczny, a także źródło obce. Pierwsze pojęcie oznacza darowiznę, dostawę lub

¹⁸ The Hindu, op.cit.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Tłum. *Rada Stanów* - jedna z dwóch izb parlamentu Indii; zob. B. Skulska, *Narodowy system innowacji w Indiach na tle rozwoju gospodarczego kraju na przełomie XX i XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 57, s. 522.

²¹ *Foreign Contribution (Management and Control) Bill 2005*.

²² S. Agarwala, op.cit., s. 23.

²³ Ibidem.

przekazanie jakiegoś dobra, które zostało dokonane ze źródła zagranicznego. Do tego katalogu zalicza się także darowiznę w dowolnej walucie światowej lub też zagranicznych papierach wartościowych. Kwoty otrzymane z zagranicznego źródła w formie opłaty (np. opłat pobieranych przez szkołę od zagranicznych studentów) czy opłaty za koszty towarów i usług świadczonych przez podmiot w ramach swojej działalności gospodarczej zostały wyłączone²⁴.

Źródłem obcym w rozumieniu niniejszej ustawy jest: 1) rząd dowolnego państwa lub terytorium, a także jego przedstawiciel; 2) agencja międzynarodowa²⁵; 3) przedsiębiorstwo zagraniczne; 4) korporacja, która nie jest przedsiębiorstwem zagranicznym; 5) korporacja wielonarodowa; 6) przedsiębiorstwo, w którym ponad połowa wartości nominalnej kapitału zakładowego jest utrzymywana przez rząd czy obywateli obcego państwa lub terytorium, korporacje, powierników; 7) stowarzyszenia lub inne towarzystwa zarejestrowane poza Indiami; 8) związek zawodowy działający poza granicami państwa; 9) zagraniczny fundusz powierniczy lub fundacja, finansowana przez podmioty poza granicami państwa; 10) stowarzyszenia, kluby lub inne towarzystwa utworzone poza Indiami; 11) obywatel obcego państwa²⁶.

Terytorialne obowiązywanie FCRA rozciąga się na całe państwo, ale ma także zastosowanie do obywateli tego państwa mieszkających poza jego granicami. W jej zakresie podmiotowym pozostają także oddziały powiązane lub podmioty zależne poza Indiami, które należą do przedsiębiorstw czy osób prawnych zarejestrowanych lub założonych w państwie²⁷.

Artykuł 3 ustawy reguluje katalog podmiotów, których obowiązuje zakaz przyjmowania wkładu zagranicznego. Należą do nich: kandydaci w wyborach, partie polityczne i osoby, które w jej ramach sprawują funkcje, organizacje polityczne, korespondenci, rysownicy, publicyści, redaktorzy, drukarze, wydawcy zarejestrowanych gazet, sędziowie oraz pracownicy legislatury, pracownicy rządowi, pracownicy korporacji lub innego organu kontrolowanego przez rząd (lub będące jego własnością). Taki zakaz obowiązuje również stowarzyszenia oraz przed-

²⁴ Art. 1 ust. 2 pkt. h Ustawy o zagranicznym wkładzie (dalej jako FCRA).

²⁵ Ustawa przewiduje wyłączenia w tym zakresie, a są nimi: Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz jej wyspecjalizowane agencje, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i jego agencje.

²⁶ Art. 1 ust. 2 pkt. j FCRA.

²⁷ Art. 1 ust. 1 FCRA.

siębiorstwa, które zajmują się transmisją wiadomości radiowych, audiowizualnych lub programów bieżących w formie elektronicznej, a także ich właściciele²⁸.

Ponadto, żadna osoba, która jest w Indiach rezydentem czy obywatelem mieszkającym poza granicami państwa, nie powinien przyjmować żadnego wkładu zagranicznego. Rezydent nie powinien także dostarczać żadnej waluty (indyjskiej i obcej), jeśli została ona przyjęta ze źródła zagranicznego, jakiegokolwiek osobie, jeśli ma uzasadnione obawy, że mogą one zostać dalej przekazane wyżej wymienionym podmiotom²⁹. Z powyższego katalogu wyłącza się wynagrodzenia za pracę zarobkową lub płatności w ramach działalności gospodarczej prowadzonej w Indiach przez źródło zagraniczne czy handlu międzynarodowego. Regulacja ta nie dotyczy przedstawicieli zagranicznego źródła, zawierającego transakcję z rządem centralnym czy stanowym. Wyłączeniu podlega także forma podarunku lub prezentu przekazywanemu członkowi delegacji indyjskiej, jednakże pod warunkiem, że zostanie on przyjęty zgodnie z zasadami ustalonymi przez rząd centralny³⁰.

Ustawa w art. 3 ust. 6, określa ograniczenia dotyczące przyjmowania funduszy zagranicznych na cele reprezentacyjne, a także podmioty, które nie mogą ich przyjąć (z wyjątkiem uprzedniej zgody rządu centralnego). Należą do nich członkowie organów władzy publicznej oraz pracownicy korporacji³¹.

Co do zasady wkład zagraniczny mogą otrzymać tylko te podmioty, które uzyskały certyfikat i uprzednie zezwolenie na mocy omawianej ustawy. Podmioty mogą go przekazywać między sobą, ale tylko w przypadku, gdy wszystkie organizacje otrzymujące posiadają certyfikat i uprzednio uzyskaną zgodę³². Ponadto w danym roku budżetowym, kwota otrzymana z wkładu zagranicznego, nie może zostać przeznaczona na cele administracyjne, w wielkości większej niż 50% jej wartości. Nie powinna przyczyniać się do zwiększania i tak dużej biurokracji, która jest główną przyczyną spowalniania procesów naprawczych oraz rozwojowych³³.

Kolejną kompetencją rządu centralnego jest możliwość zakazania przyjmowania wkładu zagranicznego w określonych przypadkach. Rząd może zabronić

²⁸ Art. 3 ust. 1 FCRA.

²⁹ Art. 3. ust. 2–3 FCRA.

³⁰ Art. 4 FCRA.

³¹ Ibidem.

³² Art. 6–7 FCRA.

³³ Art. 8 FCRA.

jakiemukolwiek podmiotowi przyjęcia wkładu zagranicznego, a także wymagać od niego formalnego uzyskania uprzedniej zgody i rejestracji (o czym była mowa powyżej), przed przyjęciem funduszy na cele reprezentacyjne. Ma to wymiar suwerenności państwa, które jako jedyne ma prawo do ustalania norm obowiązujących na własnym terytorium. Zagraniczne finansowanie może mieć bowiem wpływ na niezależność czy integralność państwa, interes publiczny, wolność i uczciwość wyborów, przyjazne stosunki z obcym państwem lub zasady współistnienia grup religijnych, rasowych, językowych, regionalnych i innych³⁴.

Na potrzeby regulacji przyjmowania wkładu zagranicznego i zachowania transparentności działań podmiotów prowadzących działalność na terenie Indii, ustawa przewiduje nakaz rejestracji. Co do zasady, każda organizacja, która ma charakter kulturalny, gospodarczy, edukacyjny czy religijny nie ma prawa przyjąć wkładu zagranicznego na swoją działalność bez uzyskania certyfikatu rejestracji od rządu centralnego. Jest ona ważna przez 5 lat, co istotne w kontekście zmian w profilach działalności danych podmiotów, ich charakteru, celów czy zasięgu obowiązywania³⁵.

Do otrzymania certyfikatu czy uprzedniej zgody, podmioty muszą spełniać wymienione ustawowe warunki. Podmiot nie może być organizacją fikcyjną ani tzw. *benem*³⁶, a także być ścigany lub karany za działanie mające na celu nawracanie z jednej wiary na drugą przy użyciu siły lub nakłaniania. Taki podpunkt jest ważny na tle zmian społecznych zachodzących w Indiach, na tyle istotnych, iż musiały one zostać spisane w niniejszej ustawie. Poza tym, taka organizacja nie może być ścigana ani skazana za powodowanie napięć społecznych lub dysharmonii na terenie całego państwa lub jednostek terytorialnych. Podmiot wnioskujący musi udowodnić także, że zachodzi duże prawdopodobieństwo, że nie wykorzysta on wkładu zagranicznego dla uzyskania korzyści osobistych lub nie przekazuje go na niepożądane cele. Tutaj także wymaga się od wnioskodawcy, co jest już anachronizmem chociażby w porządkach prawnych europejskich państw, aby udowodnić swoją niezdolność do popełnienia wykroczenia przyszłości. Wynika to natomiast z kultury prawnej Indii, odmiennej od tej zachodniej³⁷.

³⁴ Art. 9 FCRA.

³⁵ Art. 10 ust.1 FCRA.

³⁶ Jest to specjalna kategoria w prawie hinduskim podmiotów bezimiennych, które celowo nie podają swoich danych podczas np. przetargu.

³⁷ Art. 12 ust. 1–3 FCRA.

Podmiot, który składa wniosek ma obowiązek podejmować działania, które będą korzystne dla społeczeństwa lokalnego, a także całego państwa. Podkreśla się zamiar prawodawcy do działania na rzecz jednolitego państwa, o ogromie różnic gospodarczo-społecznych w poszczególnych stanach³⁸.

Po przeprowadzeniu dochodzenia w danej sprawie, rząd centralny może na podstawie zarządzenia unieważnić przyznany uprzednio certyfikat. Znowu widać zatem jak ustawodawca przewiduje możliwości nadzoru i weryfikacji korzystania z wydanego certyfikatu na każdym etapie przyjmowania wniosków, rozpatrywania ich czy nawet już po momencie przyznania podmiotowi zgody czy zarejestrowania go. Rząd Indii jest bowiem świadom ważności przekazów pieniężnych z zagranicy, toteż wszelkie nieścisłości, brak rozsądku przy gospodarowaniu czy wreszcie nielegalne malwersacje działają na niekorzyść państwa oraz pozostałych, funkcjonujących w granicach prawa podmiotów. Po uzyskaniu odmowy otrzymania certyfikatu, podmiot ten nie ma prawa ubiegać się o rejestrację bądź uzyskanie uprzedniej zgody na finansowanie wkładem zagranicznym przez trzy lata³⁹. Wkład zagraniczny i uzyskane aktywa przechodzą wówczas pod nadzór organu, który określa rząd centralny. W przypadku, gdy podmiot otrzyma ponowną rejestrację, wówczas wyznaczony organ zwraca wkład zagraniczny i nabyte aktywa⁴⁰.

IV. Rachunki, zawiadomienia, audyty i zbycie aktywów

Każdy podmiot, któremu nadano certyfikat i uprzednią zgodę, może otrzymać wkład zagraniczny z zastrzeżeniem, że musi on wpłynąć na jeden rachunek za pośrednictwem jednego z oddziałów banku, z zastrzeżeniem, że nie mogą być na to konto przesyłane ani deponowane żadne inne środki. Każdy bank lub jego przedstawiciel zgłasza się do określonego organu, który to organ może narzucić podmiotowi ustaloną kwotę zagranicznego przekazu, źródło i sposób jego otrzymania oraz inne potrzebne dane⁴¹. Oznacza to podwójne legislacyjne sito, ponieważ na obsługę banków nakłada się dodatko-

³⁸ Art. 12 ust 4–5 FCRA; Podstawowym założeniem polityki Indii, w ramach reform z 1991 r. była decentralizacja, zob. G. Bywalec, *Reformy ekonomiczne i polityczne a rozwój gospodarczy Indii (1991- 2012)*, Łódź 2015, s. 125–168.

³⁹ Art. 14 ust. 3 FCRA.

⁴⁰ Art. 15 FCRA.

⁴¹ Art. 17 FCRA.

wy obowiązek informowania o podmiotach, które wnioskuje lub uzyskały zgodę na przyjęcie wpływów zagranicznych.

Instytucja bankowa ma obowiązek przedstawić rządowi centralnemu wysokość każdego wkładu zagranicznego, jaki podmiot otrzymał, jego źródło oraz sposób, w jaki został on wykorzystany⁴². W przypadku kandydatów w wyborach, niezależnie do szerebła, każdy z tych, który otrzymał wkład zagraniczny w terminie 180 dni poprzedzających datę nominacji, jest zobowiązany do podania informacji rządowi centralnemu w odpowiednim terminie wraz z wysokością otrzymanego przez niego wkładu zagranicznego, jego źródeł oraz sposobu, w jaki został wykorzystany⁴³.

V. Kontrola, audyt i egzekucja

W przypadku, gdy rząd centralny ma podejrzenia, co do naruszenia przepisów ustawy przez jakikolwiek podmiot, może upoważnić urzędnika (inspektora) organu władzy państwowej lub innej organizacji⁴⁴ do sprawdzenia konta bankowego lub dokumentacji prowadzonej przez dany podmiot⁴⁵. Jeśli po dokonaniu takiej kontroli państwowy inspektor uzna, że postanowienia ustawy zostały naruszone, wówczas może on takie konto lub rzeczoną dokumentację przejąć i przedstawić w ramach postępowania przed organem państwowym do tego wyznaczonym⁴⁶. Jeśli dany podmiot posiada lub kontroluje jakąkolwiek walutę, papier wartościowy czy artykuł przekraczający wartość, która jest określana ustawą, ma prawo do jego zajęcia⁴⁷. Każda organizacja, która świadomie podaje fałszywe dane w oświadczeniach lub zwraca się o uzyskanie rejestracji czy uprzedniej zgody w drodze oszustwa, fałszywego oświadczenia lub zatajenia, zarząd podlega karze pozbawienia wolności do sześciu miesięcy, karę grzywny lub obie kary łącznie⁴⁸.

⁴² Art. 18 FCRA.

⁴³ Art. 21 FCRA.

⁴⁴ Z ang. *Inspecting officer*, ustawa bardzo uwypukla jego rolę w postępowaniu nadzorczym. Odpowiednik polskiego agenta śledczego lub funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

⁴⁵ Art. 23 FCRA.

⁴⁶ Art. 24 FCRA.

⁴⁷ Art. 25 FCRA.

⁴⁸ Art. 33 FCRA.

Nie można wnieść powództwa ani postępowania sądowego przeciwko rządowi centralnemu ani podległemu organowi czy urzędnikowi, w związku ze stratami lub szkodami, które mogą zostać spowodowane w ramach dokonywania tejże kontroli. Przyjmuje się zasadę działania w dobrej wierze i podejmowania takich kroków, jakie są konieczne dla wykonania postanowień niniejszej ustawy i aktów jej podrzędnych⁴⁹. W przypadku, gdy rząd centralny uzna za konieczne lub korzystne dla interesu państwa, może na podstawie zarządzenia zwolnić każdy podmiot (z wyłączeniem partii politycznej i kandydatów wyborczych) ze wszystkich lub pojedynczych postanowień tej ustawy. Również zmiany w tym zakresie mogą być wykonywane tak często, jak to konieczne⁵⁰.

FCRA była zmieniana cztery razy. Pierwszą z nich była nowelizacja z 12 kwietnia 2012 r., wydana w drodze powiadomienia na wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zwanym Ustawą nowelizującą ustawę o zagranicznym wkładzie z 2012 r.⁵¹ Zmiany dotyczyły podarunków do użytku osobistego, które nie będą traktowane jako wkład zagraniczny, o ile ich wartość rynkowa w Indiach nie przekracza 25 tys. rupii. Kolejną z nich było powiadomienie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 14 grudnia 2015 r. – Ustawa nowelizująca ustawę o zagranicznym wkładzie z 2015 r. Najważniejszą kwestią jest tu postanowienie, że wniosek do rejestracji lub uzyskania uprzedniej zgody na otrzymanie wkładu zagranicznego, powinien zostać złożony elektronicznie⁵². Nałożono również nowy obowiązek na banki o powiadamianiu rządu centralnego w terminie 48 godzin każdej transakcji, która odnosi się do przyjęcia lub wykorzystania wkładu zagranicznego przez podmioty.

Ostatnich dwóch nowelizacji dokonano w 2019 r. w drodze powiadomienia z 7 marca (Ustawę nowelizującą o zagranicznym wkładzie z 2019 r.⁵³) oraz z 16 września [Ustawę nowelizującą (druga nowela) ustawę o zagranicznym wkładzie]⁵⁴. Doprecyzowano w niej pojęcie *konto bankowe*, zintegrowanym

⁴⁹ Art. 45 FCRA.

⁵⁰ Art. 50 FCRA.

⁵¹ Akt prawny: https://fcraonline.nic.in/home/PDF_Doc/doc%205-1.pdf (8.10.2020).

⁵² Obecnie widnieją 3 rodzaje takiego formularza.

⁵³ Tekst aktu prawnego: https://fcraonline.nic.in/home/PDF_Doc/FC_12032019.pdf (8.10.2020).

⁵⁴ Ibidem.

od teraz Systemem Zarządzania Finansami Publicznymi⁵⁵. Znowelizowane normy zawierają także postanowienie, że osoby, które otrzymały osobisty upominek o wartości do 100 000 rupii nie muszą informować o tym fakcie rządu centralnego. Jak dotąd limit taki wynosił 25 000 rupii. Zgodnie z jej postanowieniami, skrócono okres informowania rządu o przyjęciu wkładu zagranicznego do jednego miesiąca, w przypadku udzielenia nagłej pomocy medycznej podczas wizyty za granicą⁵⁶.

Zgodnie z przyjętym zakresem podmiotowym, specjalistyczne agendy ONZ, nie są traktowane jako podmioty zagraniczne. Fundusze, banki regionalne czy programy rozwojowe na poszczególnych kontynentach⁵⁷, a także organy odpowiedzialne za ochronę środowiska państwach rozwiniętych i rozwijających się, także nie są brane pod uwagę przy zakresie podmiotowym ustawy. Takie wyłączenie należy interpretować jako dobrą wiarę rządu indyjskiego w działalność prowadzoną przez powyższe podmioty o międzynarodowej renomie i randze⁵⁸.

Tabela 1. Lista podmiotów w rejestrze FCRA

Rok złożenia wniosków	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2012–2020
Liczba zaakceptowanych wniosków	N/A	756	463	238	316	533	782	493	683	164 ⁵⁹	4312
Liczba odrzuconych wniosków	4	3922	4	59	10003	6	4865	1	1809	N/A	20673

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony: https://fcraonline.nic.in/fc8_statewise.aspx (8.10.2020).

⁵⁵ Public Financial Management System: <https://pfms.nic.in/NewDefaultHome.aspx> (8.10.2020).

⁵⁶ Deccan Heralds: <https://www.deccanherald.com/business/business-news/changes-made-in-fcra-rules-762104.html> (8.10.2020).

⁵⁷ Afro-Asian Rural Reconstruction Organization, Asia and Pacific Centre of Transfer of Technology, Asian African Legal Consultative Committee, International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology.

⁵⁸ Public Financial Management System...

⁵⁹ Dane na dzień 13 października 2020 r.

Na postawie wyżej zaprezentowanych wyników można domniemywać, iż spadek liczby składanych wniosków ukazał potrzebę znowelizowania przepisów, co też uczyniono w 2015 r. Poszerzył się zakresu pomiotów, które mogły ubiegać się o przyznanie wkładu zagranicznego. 2018 r. to ponowny znaczny spadek liczby składanych wniosków. Zapowiadał on dwie kolejne nowelizacje ustawy.

V. Ocena i wnioski

Zagraniczne wkłady stały się poniekąd próbą legalnego lobbowania na rzecz interesów innych państw sprawy wewnętrzne rządu w New Delhi.

Agencja Wywiadu, funkcjonująca w ramach indyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych opracowała w 2014 r. raport o nazwie: „Wpływ organizacji pozarządowych na rozwój”⁶⁰. Przedstawiono w nim obawy oraz przykłady nadużyć, jakie zostały spowodowane przez wpływy zagranicznych podmiotów (głównie z USA, Wielkiej Brytanii, Niemiec oraz Niderlandów) na porządek i bezpieczeństwo państwa. Z raportu wynika, iż znaczna ilość zagranicznych NGOs przyczyniła się do osłabienia gospodarczego, w tym przeszkodziła w pełnym i efektywnym przeprowadzeniu planów rozwojowych, głównie infrastrukturalnych. Szkodliwe działania dla rozwoju państwa mogły wynosić nawet 3% produktu krajowego brutto rocznie. W aż 73 przykładach zwięźle, ale dobitnie opisanych przez funkcjonariuszy wywiadu, wyłania się obraz gry o wpływy na terenie Indii⁶¹.

Mocną stroną Ustawy o wkładzie zagranicznym, uchwalonej w 2010 r. jest przekazanie kompetencji nadzorczych jedynie na rzecz rządu centralnego. Pozwala to efektywnie chronić najważniejsze wartości państwa.

Analiza zarejestrowanych podmiotów pomogła wskazać potrzeby i niewydolność systemu w kolejnych latach, co doprowadziło do kolejnych zmian w prawie. Dzięki kolejnym poprawkom ustawy udało się doprowadzić do usprawnień całego systemu, co pozwoliło na szybszą i bardziej wnikliwą analizę i reje-

⁶⁰ *The IB report Impact of NGOs on Development.*

⁶¹ Tekst dokumentu: <https://groups.google.com/forum/#!topic/humjanenge/bOU56PMxRPs>; The News Minute: <https://www.thenewsminute.com/article/intelligence-bureau-report-ngos-and-what-it-says-21256>, <https://www.thenewsminute.com/stories/137> (8.10.2020).

stracę podmiotów. Co należy podkreślić, istotna jest przejrzystość i łatwość dostępu do rejestrów prowadzonych przez państwo, z podziałem na podmioty, które starały się o rejestrację, tym którym ich udzielono oraz tym, którym odmówiono. Daje to w efekcie bardzo wysoki poziom transparentności, gdyż każdy obywatel może sprawdzić online informacje o podmiotach, składających wnioski o rejestrację, a także sposób ich finansowania. Ponadto współpraca systemu bankowego z władzą państwową daje bardzo silną zaporę prawną przed wszelkiego rodzaju formami nadużyć. Należy zatem stwierdzić, iż rozwiązania prawne wprowadzone FCRA skutecznie uniemożliwiają próby wykorzystania nieostrości terminów czy luk prawnych w zakresie finansowania podmiotów ze źródeł zagranicznych.

Literatura

- Agarwala S., *AccountAble Handbook FCRA 2010 Theory and Practice*, New Delhi 2014.
- Andrew C., Mitrokhin V., *The Mitrokhin Archive II: The KGB and the World*, Londyn 2005.
- Bywalec G., *Reformy ekonomiczne i polityczne a rozwój gospodarczy Indii (1991–2012)*, Łódź 2015.
- Guha R., *India After Gandhi*, Picador 2007.
- Hofisi M., Hofisi C., *State-NGO Relations in Africa*, „Mediterranean Journal of Social Sciences” 2013, nr 4(10).
- Karczewski M., „Wielka Gra” na Oceanie Indyjskim. Chiny, Indie i Stany Zjednoczone w regionalnej rywalizacji mocarstw, „Refleksje, pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2012, nr 5.
- Skulska B., *Narodowy system innowacji w Indiach na tle rozwoju gospodarczego kraju na przełomie XX i XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 57.
- Zajączkowski J., *Indie w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2008.