

Justiitsministeerium

Arvamus välisluvide esindamise direktiivi eelnõu kohta

24.04.2024

Täname võimaluse eest olla kaasatud Vabariigi Valitsuse seisukohtade kujundamisse ning avaldada arvamust Euroopa Liidu demokraatia kaitse paketi ja selle keskseks osaks oleva välisluvide esindamise läbipaistvuse direktiivi eelnõu kohta.

Edastame antud kirjas lühiülevaate oma peamistest argumentidest, mille eesmärk on kommenteerida ELi välisriikide mõjutustegevust puudutava (nn välisagentide) seadusandluse hetkeseisu, kaaluda kavandatava seaduse potentsiaalseid mõjusid ning pakkuda seadusandlusele välja konkreetseid alternatiive. Meie seisukohad põhinevad Transparency Internationali pideval ja jätkuval tööl demokraatia, läbipaistvuse ning kodanikuühiskonna ruumi kaitsmise suunal, sealhulgas tööl demokraatia kaitse paketi ettepanekutega alates 2022. aasta lõpust.

Õiguslik raamistik

- **Õiguslik alus:** Mõjuhindang ei õigusta piisavalt Euroopa Komisjoni asetatud rõhku välisrahastusele, tekitades kahtlusi sellise probleempüstituse legitiimsuse ja vajalikkuse osas. Lisaks võib ettepanek, eriti keskendudes vaid välisrahastust kaasavatele (füüsilistele ja juriidilistele) isikutele, tekitada soovimatuid tõkkeid, mis oleksid vastuolus selle eelnõu ühe põhilise eesmärgiga ehk kodanikuaktiivsuse ja kodanike demokraatlikes protsessides osalemise edendamiseks. Muuhulgas võib potentsiaalselt kaasneda kapitali vaba liikumise piiramine, asutamisvabaduse ja huviesindusteenuste turu tõkestamine, mis oleks omakorda vastuolus Euroopa Liidu toimimise õigusliku alusega ehk Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 114.
- **Võimalikud ELi õiguse rikkumised:** Ettepanek võib rikkuda ELi esmast õigust, mõjutades nii majanduslikke vabadusi nagu kapitali vaba liikumine ja asutamisvabadus kui ka põhiõigusi nagu kogunemis- ja väljendusõigus ning õigust isikuandmete kaitsele ja privaatsusele. Näiteks võib see piirata inimeste ja organisatsioonide õigust koguneda, väljendada arvamusi või tegeleda huvikaitsega. Lisaks kehtestab see diskrimineerivad kapitalipiirangud just välisrahastust kaasavatele huvirühmadele, ning toob kaasa lisakulud ja halduskoormused, mis võivad piirata asutamisvabadust. Veelgi enam, vaid üksikute eranditega avalik juurdepääs registris sisalduvatele andmetele, või

juurdepääsupiirangud rahastamisele, kujutaksid endast tõsist vastuolu põhikirja artiklitega 7, 8 ja 12, nagu juba Euroopa Kohtu praktikas varem tuvastatud (C-78/18 – Komisjon vs Ungari; Ühendatud asjad C37/20, C-601/20).

- **Riskide hindamine:** Paketis jääb vajaka põhjendatusest ja proportsionaalsusest – pakett oleks pidanud lähtuma põhjalikust riski- ja mõjuanalüüsist (eelkõige põhiõigustele ja -vabadustele). Põhjaliku riskide hindamise tulemuseks pidanuks olema nii kasumit teenivate kui ka mittetulunduslike organisatsioonide profiilid ning neid iseloomustavad riskiindikaatorid/karakteristikud, mis võiksid viidata välisriikide pahatahtlikele sekkumisele. Leiame, et ainuüksi uue registri loomine ja seeläbi andmete kogumine ei aita tõhusalt ega sisuliselt kaasa vaenuliku välismõju tuvastamisele ja tõkestamisele.
- **Kolmandate riikide mõju:** Praegusel kujul ei ole pakett tõhus võitluses vaenuliku sekkumisega kolmandatest riikidest ning jätab tähelepanuta ohud, mis tulenevad Euroopa Liidu seest. Praegusel kujul ei vasta kavandatav õiguslik vahend välisriikide vaenuliku sekkumise spetsiifilistele ohtudele, mida see on mõeldud tõrjuma.

Põhiõiguste kaalutlused

- **Kooskõla ELi ja rahvusvaheliste inimõigustega:** Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja rahvusvaheliste inimõigustega kooskõlas olles peab Euroopa Liit aktiivselt edendama terveid ja tugevaid demokraatiasid toetavaid õigusi, tagades, et meetmed on vajalikud ja proportsionaalsed, eriti seadusandlike ettepanekute puhul, mis käsitlevad välisriikide sekkumist.
- **Ebamäärased määratlused:** Kõik välisriikide mõjutustegevust puudutavad seadused, nagu on selgitatud ka allpool viidatud The Good Lobby raportis, on osutunud praktikas problemaatiliseks liiga laialdaste määratluste tõttu, mis võivad kaasa tuua väljakutseid vastavuse ning seaduslünkade osas.
- **Kuritarvitamine:** ELi liikmesriigid, eriti need, mille õigusriigi toimimises esineb puudusi, võivad potentsiaalselt kuritarvitada paketi direktiivi, et tasalülitada ja tsenseerida kodanikuühiskonda, tuues kaasa hirmutamise efekti ning stigmatiseerimise.

Direktiivi globaalsed tagajärjed

- **Globaalne mõju:** Praegusel kujul esitatud direktiiv kätkeb endas riski nõrgestada ELi enda väliseid jõupingutusi kodanikuühiskonna tugevdamiseks kolmandates riikides, kuna sarnaneb paljuski välisagentide seadustele, millele EL on kolmandates riikides varasemalt aktiivselt vastu seisnud. Kolmandad riigid on juba praegu hakanud kasutama ELi õiguslikku algatust, et põhjendada enda poolt vastu võetud välisriikide mõjutustegevuse vastaseid meetmeid. Kehtestades siseturul välisagentide seaduse ekvivalendi, seab EL ohtu oma geopoliitilise usaldusväarsuse sarnaste seaduste vastuvõtmise kritiseerimisel, nagu hiljuti näiteks Gruusias ja Ungaris.

Alternatiivne ettepanek

- **Huvide esindamise seadus:** Meie soovitus oleks asendada praegune direktiiv ELi huvide esindamise seadusega, et võtta põhjalikult luubi alla kolmandate riikide vaenulik mõjutustegevus. Seadus hõlmaks kõiki Euroopa Liidus tegutsevaid huvide esindamisega tegelevaid teenusepakkujaid, käsitledes nii sise- kui ka välisrahastust kaasavaid juriidilisi ja füüsilisi isikuid. Eesmärk oleks edendada läbipaistvust, vastutust ja ausust läbi horisontaalse ja õiglase raamistiku. Liikmesriikide olemasolevad valdkonda käsitlevad registrid peaksid saama harmoneeritud või parendatud, mitte kinni pandud.

Viidatud allikad

- [The Good Lobby, Alberto Alemanno ja Felix Sames, “How to evaluate a Foreign Influence Legislation”, juuni 2023](#)
- [Civil Society Europe, “EU Foreign Interference Law: Is Civil Society at Risk? Why we are against an EU FARA law”, mai 2023](#)

Lugupidamisega

Nele Laidvee, juhatuse liige

/allkirjastatud digitaalselt/