



Demokrātijas aizsardzības pakotne

Ārvalstu finansējuma jeb “Ārvalstu aģentu regulējuma” direktīvas analīze

Ievads

Kā daļu no 2023. gada 12. decembrī pieņemtās Demokrātijas aizsardzības pakotnes, Eiropas Komisija ierosināja direktīvu ar mērķi "ievieš kopējus caurspīdīguma un atbildības standartus iekšējā tirgū interešu pārstāvības darbībām, kas tiek veiktas trešo valstu vārdā".

Direktīvas pamatojumā Komisija apgalvo, ka trešo valstu valdības arvien vairāk izmanto interešu pārstāvības darbības, lai veicinātu savu politisko mērķu sasniegšanu. Komisija norāda, ka pašlaik starp dalībvalstīm pastāv fragmentāra pieeja attiecībā uz to, kā šīs interešu pārstāvības darbības tiek fiksētas un regulētas, kas rada iespēju trešo valstu dalībniekiem "izvairīties no caurspīdīguma prasībām un slēptā veidā ietekmēt lēmumu pieņemšanu un demokrātiskos procesus".

Tā rezultātā Komisija ierosināja direktīvu, ar ko paredzēts izveidot ārvalstu finansējumu saņemšanu organizāciju¹ reģistru, kas trešo valstu vārdā sniedz interešu pārstāvības pakalpojumus vai veic interešu pārstāvības darbības trešo valstu vārdā, lai ietekmētu "politikas vai tiesību aktu izstrādi, formulēšanu, īstenošanu vai lēmumu pieņemšanu iekšējā tirgū".

Vairākas pilsoniskās sabiedrības organizācijas, tostarp “European Civic Forum”, ir atkārtoti Eiropas Komisijai paudušas bažas dažādās konsultācijās, sanāsmēs un vēstulēs. Lai gan Komisijas bažas par ļaunprātīgu iejaukšanos un dezinformācijas izplatīšanu ir pamatotas, šī Ārvalstu finansējuma direktīva nesasnies savu izvirzīto mērķi – atklāt slēptu ārvalstu iejaukšanos politikas veidošanā. Tā vietā, tā, visticamāk, novedīs pie pilsoniskās sabiedrības un citu likumīgi darbojošos pārstāvju, kas saņem finansējumu no avotiem ārpus ES un EEZ, stigmatizācijas un

¹ Ar vārdu 'organizācija' šajā dokumentā tiek saprastas visas juridiskās vienības, uz kurām direktīva attiecinā interešu pārstāvības darbības, tostarp juridiskas personas, fiziskas personas, kas individuāli veic profesionālu lobēšanas darbību, kā arī citas fiziskas vai juridiskas personas, kuru pamatnodarbošanās vai gadījuma rakstura nodarbošanās ir ietekmēt sabiedrisko lēmumu pieņemšanas procesu, tostarp lobēšanas un sabiedrisko attiecību uzņēmumi, domnīcas, pilsoniskās sabiedrības organizācijas (tostarp biedrības un nodibinājumi), privātā sektora pētniecības institūti, valsts pētniecības institūti, kas piedāvā pētniecības pakalpojumus, individuāli pētnieki un konsultanti.

Autori: European Civic Forum

Tulkoja: Latvijas Pilsoniskā alianse

vajāšanas. Tas, savukārt, vājinās pilsoniskās sabiedrības pārstāvju svarīgo lomu, dinamiskā un veselīgā demokrātijā, kā arī tiesiskuma uzturēšanā un pamattiesību aizsardzībā, tai skaitā pret jaunprātīgu iejaukšanos un ietekmi. Tas ne tikai būtiski kaitēs demokrātijai ES iekšienē, bet arī ievērojami vājinās Eiropas lomu pilsoniskās sabiedrības un demokrātijas aizsardzībā visā pasaulē. Jo īpaši tas kaitēs ES leģitimitātei un uzticamībai, kad tā kritizēs līdzīgus instrumentus, ko izmantos autoritārie režīmi citur.

Turpmāk ir sniegts kopsavilkums ar pilsoniskās sabiedrības galvenajām bažām par šo direktīvu.

Ko direktīva paredz?

Eiropas komisijas ierosinātā direktīva paredz reģistra izveidi organizācijām, kuras veic interešu pārstāvības pakalpojumus vai darbības "trešo valstu vārdā", lai ietekmētu **"politikas vai tiesību aktu izstrādi, formulēšanu vai īstenošanu vai lēmumu pieņemšanu iekšējā tirgū"**.

Šajā reģistrā jāreģistrē, piemēram, lobēšanas un sabiedrisko attiecību uzņēmumi, domnīcas, pētniecības centri, pilsoniskās sabiedrības organizācijas, privāti pētniecības institūti, valsts pētniecības institūti, kas piedāvā pētniecības pakalpojumus, individuāli pētnieki un konsultanti. Direktīvā jēdziens "interesu pārstāvības darbības" tiek definēts kā "sanāksmju, konferenču vai pasākumu organizēšana vai dalība tajos; līdzdalība konsultācijās, parlamentārajās uzklaušanās vai citos līdzīgos pasākumos; komunikācijas vai reklāmas kampaņu organizēšana, tostarp izmantojot plašsaziņas līdzekļus un mediju platformas, izmantojot *influencerus* (ietekmētājus) sociālajos plašsaziņas kanālos, tīklos un vietējās iniciatīvās; atzinumu gatavošana, sabiedriskās domas aptauju veikšana, atklātu nostājas vēstule un citu komunikācijas vai informatīvu materiālu gatavošana".

Organizācijām, kas sniedz interešu pārstāvības pakalpojumus vai veic interešu pārstāvības darbības "trešo valstu vārdā", būs jāreģistrējas publiskā valsts reģistrā un tās saņems unikālu **Eiropas interešu pārstāvības numuru (EIPN)**. Reģistrētajām organizācijām un to apakšorganizācijām būs jāiesniedz to EIPN, katrā saskarsmē un kontaktā ar valsts amatpersonām.

Direktīvā ir paredzēti daži izņēmumi. Piemēram, tā neattiecas uz interešu pārstāvības darbībām vai pakalpojumiem, kas tiek sniegti Eiropas Ekonomikas zonas (EEZ) valstu vārdā (tas atbrīvotu tās organizācijas, kas saņem EEZ/Norvēģijas grantu). Organizāciju pamatfinansējuma vai līdzīgu finansiālu ieguldījumu sniedzēji arī ir izņēmumi, ja organizācija saņem šo finansējumu neatkarīgi no tā, vai tā veic vai neveic īpašas interešu pārstāvības darbības valsts vārdā, kas piešķir šo finansējumu. Tomēr jāatzīst, ka izņēmumu formulējums joprojām ir neskaidrs.

Informācija par reģistrētajām organizācijām būs publiski pieejama ar dažiem izņēmumiem. Dažos gadījumos informācija par organizāciju netiks publicēta, ja organizācija varēs pierādīt un pamatot riskus, ka informācijas publicēšana varētu pakļaut kādu personu pamattiesību pārkāpumam.

Dalībvalstu līmenī reģistru pārraudzīs gan administratīva iestāde (atbildīga par datu vākšanu), gan uzraudzības iestāde (par likuma ievērošanu un saistību izpildi). Uzraudzības iestāde varēs piemērot administratīvas sankcijas par likuma neievērošanu pēc iepriekšēja brīdinājuma izteikšanas, un tās lēmumi varēs tikt pārskatīti tiesā. Administratīvie sodi par saistību neizpildi ir paredzēti viena procenta apmērā no visas pasaules gada apgrozījuma organizācijām, kas

Autori: European Civic Forum

Tulkoja: Latvijas Pilsoniskā alianse

darbojas interešu pārstāvības pakalpojumu kategorijā, kamēr citām juridiskām personām - viens procents no to gada budžeta, bet fiziskām personām - 1000 eiro.

ES līmenī uzraudzību veiks padomdevēju grupa, kurā būs pa vienam pārstāvim no katras dalībvalsts uzraudzības iestādēm.

Kāpēc pilsoniskā sabiedrība uz šo direktīvu raugās bažīgi?

1. Problēmas mērogs nav skaidrs.

Definētā problēma, ko direktīva mēģina risināt, ir "slēpta ārvalstu iejaukšanās", taču galvenās iesaistītās puses joprojām nav zināmas. Līdz ar to nav iespējams novērtēt, cik lielā mērā tas varētu ietekmēt pasākumu nepieciešamību un samērīgumu.

Ietekmes novērtējumā, uz kura pamata Regulējuma kontroles padome sniedza direktīvai zaļo gaismu, Komisija norāda, ka "interesu pārstāvības darbību apjoms, kas tiek veiktas trešo valstu vārdā dalībvalstīs lielākoties nav zināms.". Tomēr Komisija piebilst, ka "ir ziņojumi par šādām darbībām." Rezultātā problēmas definīcija un tās mērogs ir plašs un neskaidrs. Ir arī skaidrs, ka direktīvas pamatā nav izmantota uz pierādījumiem balstīta pieeja.

Tā vietā direktīva ir balstīta uz pieņēmumu, ka ārvalstu finansējuma caurspīdīgums ir laba pieeja, lai cīnītos pret slēptu ārvalstu iejaukšanos. Tomēr nav pierādījumu, ka līdzīgi caurspīdīguma pasākumi būtu bijuši efektīvi, lai panāktu, ka ārvalstu dalībnieki atbild par savām darbībām un lai aizsargātu demokrātijas integritāti. Realitātē pētījumi par līdzīgiem ārvalstu ietekmes tiesību aktiem vairākās valstīs liecina, ka šādi pasākumi var negatīvi ietekmēt demokrātiju, jo tos var izmantot kā ieroci pret pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem, kas aizstāv sabiedrisko labumu.

Turklāt nav skaidrs, kāpēc Komisija ir koncentrējusies tikai uz "ārvalstu iejaukšanos", ņemot vērā, ka slēpta iejaukšanās var nākt no dažādiem avotiem ne tikai ārpus ES, bet arī tās iekšienē.

2. Konkrētības trūkums rada iespēju direktīvas ļaunprātīgai izmantošanai un nepareizai interpretācijai.

Visā direktīvā izmantotā plašā un neskaidrā valoda var tikt dažādi, kā arī nepareizi interpretēta un, iespējams, ļaunprātīgi izmantota, lai ierobežotu pilsoniskās sabiedrības telpu, tostarp pilsoniskās sabiedrības kapacitāti kritizēt un ietekmēt politikas veidošanu.

Piemēram, direktīvā nav skaidri definēts, ko nozīmē "**ietekmēt**" politikas, tiesību aktu izstrādi, formulēšanu vai īstenošanu vai lēmumu pieņemšanas procesus. Arī minētie kritēriji, pēc kuriem nosaka, kuros brīžos pastāv "**skaidra un būtiska saikne**" starp kādu darbību un šo "ietekmi", ir plaši, un tos var interpretēt tā, lai plaši aptvertu visas darbības, pat tās, kas nav šīs direktīvas ietekmes jomā.

Direktīvā arī nav definēts, ko nozīmē darboties "**trešās valsts vārdā**" vai "**kas attiecas uz trešās valsts vienību**". Sasaistot finansējuma saņemšanu no ārvalstīm ar darbību šo valstu vārdā, direktīvā tiek izdarīts bīstams un kļūdainis pieņēmums, ka pilsoniskās sabiedrības organizācijas pārstāv savu finansējuma sniedzēju, nevis savu mērķgrupu un kopienu intereses.

Autori: European Civic Forum

Tulkoja: Latvijas Pilsoniskā alianse

Lai gan daudzas pilsoniskās sabiedrības organizācijas finansē dažādi donori, tas nenozīmē, ka donori nosaka to darbības vai tēmas, par kurām organizācijas darbojas.

Turklāt direktīvā ir iekļauts garš saraksts ar likumīgām, ikdienišķām darbībām, ko pilsoniskā sabiedrība veic, kuras ir dēvētas par "interesu pārstāvības darbībām" (2. pants), bet nav skaidri noteikti kritēriji, kas tiks izmantoti, lai noteiktu, vai šādas darbības tiek veiktas trešās valsts interešu vārdā un kaitē ES demokrātijai.

Attiecībā uz lietvedību (7. pants) direktīvā ir noteikts, ka, lai nodrošinātu proporcionalitāti, gadījumos, kad personas dati tiek padarīti publiski pieejami, tiem jābūt "tikai tādiem, kas nepieciešami, lai informētu pilsoņus, viņu pārstāvjus un citas ieinteresētās puses par interešu pārstāvības pasākumiem, kas tiek veikti trešo valstu vārdā". Tomēr tajā nav norādīts, kāda informācija varētu tikt uzskatīta par "absolūti nepieciešamu" un kāda ne, kas atstāj vietu interpretācijai un rada risku, ka tiek pārkāpti subsidiaritātes un proporcionalitātes standarti. Tāpat bažas rada tas, ka organizācijām var pieprasīt dalīties ar "galvenajiem datiem par informācijas apmaiņu", kas nepieciešami, lai izprastu interešu pārstāvības darbības "būtību un mērķi", neprecizējot, ko nozīmē dati par informācijas apmaiņu. Ar šādu plašu formulējumu iestādes varētu brīvi pieprasīt, piemēram, e-pasta vēstules, sanāksmju ierakstus vai protokolus, kas bijušas ar ārvalstu finansētājiem un daudz ko citu. Tas ne tikai varētu izraisīt privātuma pārkāpumus, bet arī novest pie dalīšanās ar sensitīvu informāciju vai personas datiem, kas apdraud pilsoniskās sabiedrības pārstāvjus un aizstāvjus, kā arī iestādes var šo informāciju izmantot ļaunprātīgi un pavērst pret šīm organizācijām.

Plašais formulējums un konkrētības trūkums radīs neskaidrības par to, kurām organizācijām ir jāreģistrējas un kurām ne, tādējādi apgrūtinot vai pat padarot neiespējamu direktīvas piemērošanu. Tas pavērs iespējas ļaunprātīgai un patvaļīgai likuma piemērošanai iestādēm, kas vēlas nepamatoti ierobežot pilsonisko telpu.

3. Ietekme uz pilsonisko telpu, pamattiesībām un ES tiesību aktu pārkāpumi.

Pilsoniskās sabiedrības organizācijām ir bažas, ka direktīva var pārkāpt ES primāros tiesību aktus, ietekmējot gan pamattiesības, piemēram, biedrošanās, vārda un līdzdalības tiesības, gan ekonomiskās brīvības, piemēram, kapitāla brīvas aprites un uzņēmējdarbības brīvību.

Par vārda un biedrošanās brīvību

ES Pamattiesību hartas 12. pants un Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 22. pants aizsargā biedrošanās brīvību. Tādējādi jebkādiem šo tiesību ierobežojumiem jābūt "paredzētiem likumā" un "demokrātiskā sabiedrībā nepieciešamiem valsts vai sabiedriskās drošības un sabiedriskās kārtības interesēs, iedzīvotāju veselības vai citu personu tiesību un brīvību aizsardzībai".

Turklāt tiek atzītas pilsoniskās sabiedrības tiesības meklēt un saņemt finansējumu un resursus no vietējām, ārvalstu un starptautiskām struktūrām. Tas ir atkārtoti uzsvērts Venēcijas komisijas atzinumā par biedrību finansēšanu, norādot, ka valstis nedrīkst ierobežot vai bloķēt biedrību piekļuvi resursiem, pamatojoties uz to finanšu avota izcelsmes valsti, kā arī stigmatizēt tos, kas saņem šādus resursus". Tajā arī apgalvots, ka "publiskošanas pienākums", kas attiecas uz

Autori: European Civic Forum

Tulkoja: Latvijas Pilsoniskā alianse

finansējuma avotu un donoru identitātes publiskošanu, var būt pamatots tikai gadījumos, kad politiskās partijas un organizācijas ir oficiāli iesaistītas apmaksātās lobēšanas darbībās. Tomēr attiecībā uz biedrībām ir norādīts, ka vispārēja "publiskošanas pienākuma" noteikšana attiecībā uz finansējuma avotiem un donoru identitāti nav pamatota, balstoties uz biedrības veikto darbību politisko raksturu.

Tomēr tas, ka direktīvā galvenā uzmanība pievērsta ārvalstu finansējumam, iespējams, būs pretrunā ar šiem standartiem un radīs neparedzētas sekas attiecībā uz biedrošanās brīvību, piemēram, radīs nesamērīgu administratīvo slogu, stigmatizāciju un diskrimināciju/iebidēšanu. Izceļot ārvalstu finansējumu, direktīva rada netaisnīgu iespaidu, ka organizācijas, kas saņem finansējumu no valstīm ārpus ES, var tikt pamatoti turētas aizdomās par ļaunprātīgām "darbībām, kas veiktas trešo valstu vārdā".

Pētījumi, kuros izvērtēti tiesību akti par ārvalstu ietekmi, liecina, ka tie var negatīvi ietekmēt tos cilvēkus un organizācijas, kas cīnās par demokrātiju. Turklāt liels skaits anonīmu ziņu no Centrāleiropas sākotnējā sabiedriskajā apspriešanās par Demokrātijas aizsardzības pakotni, kurās ārvalstu finansētām pilsoniskās sabiedrības organizācijām tiek uzbrukts kā ārvalstu ienaidniekiem, ir tikai viens no stigmatizācijas piemēriem, un tas ir saistīts ar aizvien nelabvēlīgākiem un stagnējošākiem naratīviem par organizācijām un cilvēkiem, kuri cīnās par atvērtu un dinamisku demokrātiju. Ir arī vairāki dokumentēti piemēri, kad valdības, aizbildinoties ar caurspīdīgumu un nepieciešamību cīnīties pret "ārvalstu ietekmi", apspiež pilsonisko sabiedrību un diasporas grupas, kas aizstāv visu cilvēku tiesības.

Pavisam nesen likumus par "ārvalstu aģentiem" ir ierosinājušas ES kandidātvalstu, piemēram, Gruzijas, Bosnijas un Hercegovinas, kā arī citu valstu, piemēram, Kirgizstānas un Kazahstānas, valdības. Tikai pagājušajā mēnesī Ungārijas valdība pieņēma "Suverenitātes aizsardzības likumu", ko var izmantot, lai patvaļīgi vērstos pret jebkuru organizāciju vai personu, par kuru ir aizdomas, ka tā kalpo ārvalstu interesēm un, iespējams, apdraud Ungārijas suverenitāti. Ungārijas valdība jau izmanto Komisijas ierosināto direktīvu kā atsauci, lai pamatotu šo likumu, apgalvojot, ka ES politikas veidošanā arī tiek risināta ārvalstu iejaukšanās.

Lai gan biedrošanās brīvības ierobežojumi ir pieļaujami īpašos gadījumos, starptautiskie standarti skaidri nosaka, ka šādiem ierobežojumiem jābūt nepieciešamiem, samērīgiem un balstītiem uz iepriekšēju riska novērtējumu, kas norāda uz "ticamiem pierādījumiem" par pietiekami nenovēršamiem draudiem valstij vai demokrātiskajai sabiedrībai. Venēcijas komisija apstiprina, ka šādiem biedrošanās brīvības ierobežojumiem ir jābūt "vērstiem uz reālu, nevis tikai teorētisku apdraudējumu novēršanu". Komisija arī brīdina, ka "sabiedrības bažas" un "aizdomas" par to, kā NVO sektors tiek finansēts, nevar izmantot, lai pamatotu biedrību tiesību uz finansējumu ierobežojumus, jo īpaši, ja nav pamatotas konkrētas riska analīzes attiecībā uz jebkādu konkrētu NVO sektora iesaistīšanos noziegumu veikšanā.

Tomēr Komisija ir vairākkārt norādījusi, ka nav pietiekamas informācijas par interešu pārstāvības pakalpojumiem vai darbībām, kas tiek veiktas trešo valstu vārdā iekšējā tirgū.

Par pilsonisko līdzdalību

Pilsoniskā līdzdalība, kas attiecas uz indivīdu, NVO un visas pilsoniskās sabiedrības iesaistīšanu valsts iestāžu lēmumu pieņemšanas procesos, ir būtiska līdzdalības demokrātijas sastāvdaļa, kā

Autori: European Civic Forum

Tulkoja: Latvijas Pilsoniskā alianse

noteikts Līguma par Eiropas Savienību (LES) 11. pantā. Lai gan Demokrātijas aizsardzības pakotne to atzīst kādā no nelegislatīvajām tās sastāvdaļām (ieteikumā par pilsoņu līdzdalību un pilsonisko līdzdalību), direktīva faktiski ierobežo pilsonisko līdzdalību, jo tajā netiek apstiprināts, ka publiskas apspriešanas un uz pierādījumiem balstīta politika ir būtiska demokrātijas sastāvdaļa.

Pilsoniskās līdzdalības piemēri var būt konsultācijas, sabiedriskās apspriešanas un dialogs ar valdības pārstāvjiem. Eiropas Padomes vadlīnijās par pilsonisko līdzdalību politisko lēmumu pieņemšanā skaidri norādīts, ka iestādēm jācenšas veicināt pilsoniskā līdzdalība un jāizvairās no nepamatota birokrātiska sloga uzlikšanas indivīdiem, pilsoniskās sabiedrības organizācijām un pilsoniskajai sabiedrībai kopumā. Tomēr daudzas no šīm svarīgajām pilsoniskās līdzdalības darbībām ietilptu direktīvas interešu pārstāvības darbību definīcijā, un uz tām attiektos jauni vispārēji administratīvi procesi, kas paredzētu jaunas prasības attiecībā uz reģistrāciju un uzskaiti. Tas varētu izraisīt turpmāku stigmatizāciju un apgrūtināt un padarīt mazāk pieejamu piekļuvi politikas veidošanas procesam. Piemēram, tajā ierosināts, ka, kontaktējoties ar valsts iestādēm, organizācijām var pieprasīt uzrādīt savu EIPN.

Šāda prasība neņem vērā risku, ka politikas veidotāji varētu ierobežot savu sadarbību ar reģistrētām pilsoniskās sabiedrības organizācijām un veicināt pilsoniskās sabiedrības organizāciju kā "ārvalstu aģentu" stigmatizāciju. Turklāt šajā prasībā nav ņemts vērā šādu sadarbību vai kontaktu raksturs un biežums. Piemēram, direktīvā nav noteikta atšķirība starp sadarbību, kas ir daļa no nodibināta un strukturēta pilsoniskā dialoga procesa, vienreizējām sēdēm vai valsts amatpersonu ierosinātām konsultācijām. Jo īpaši tas varētu ierobežot to pilsoniskās sabiedrības organizāciju jau tā ierobežoto piekļuvi valsts amatpersonām, kas darbojas marginalizēto grupu, indivīdu un tautas kustību labā.

Direktīvā nav ņemts vērā pilsoniskās sabiedrības ieguldījums sabiedriskajā labumā, jo tā pielīdzina pilsoniskās sabiedrības organizācijas ar organizācijām, kas darbojas komerciālu, finanšu un privātu interešu vārdā. Tādējādi direktīva nenošķir interešu pārstāvības darbības, piemēram, lobēšanu, no pilsoniskā dialoga un pilsoniskās līdzdalības.

Rezultātā pilsoniskās sabiedrības organizācijām tiek uzlikti papildu administratīvie un ziņošanas pienākumi pat gadījumos, kad tās var saņemt uzaicinājumu piedalīties šādās aktivitātēs (piemēram, atbildot uz atklātu konsultāciju likumdošanas procesa laikā vai uzaicinājumu uz parlamentāro uzklaustīšanu). Tas kaitētu dinamiska un paplašināta dialoga veidošanai starp pilsoniskās sabiedrības dalībniekiem un iestādēm laikā, kad sabiedrībā jau tā pieaug neuzticēšanās iestādēm. Tas var izraisīt arī pārmērīgu reģistrāciju (ja nenoteiktības un bailu dēļ pārkāpt noteikumus pilsoniskās sabiedrības organizācijas uzskata par pienākumu reģistrēties) vai kaitējošu ietekmi uz tiem, kas veic interešu aizstāvības un citas saistītas darbības, kas ietilpst interešu pārstāvības darbības definīcijā.

Par ekonomiskajām brīvībām

Direktīvā nav ievērots ES Tiesas spriedums lietā Komisija pret Ungāriju (par biedrību caurspīdīgumu)². Tiesa atzina, ka ziņošanas pienākums par ārvalstu finansējumu ir diskriminējošs un nepamatots kapitāla brīvas aprites ierobežojums, kā noteikts Līguma par Eiropas Savienības darbību 63. pantā:

“Konkrēti, šie noteikumi tās nodala kā "organizācijas, kas saņem atbalstu no ārvalstīm", pieprasot tām sevi deklarēt, reģistrēties un sistemātiski sevi tā prezentēt sabiedrībai, par ko organizācijām draud sodi, kas var ietvert arī to likvidāciju. Šādi stigmatizējot šīs biedrības un nodibinājumus, noteikumi rada neuzticības vidi attiecībā uz tiem, kas var atturēt citu dalībvalstu vai trešo valstu donorus no finansiāla atbalsta sniegšanas.”

"Lai gan mērķis palielināt biedrību finansējuma caurspīdīgumu ir leģitīms, tas nevar attaisnot dalībvalsts tiesību aktu pieņemšanu, kuru pamatā ir principiāls pieņēmums, ka jebkurš finansiāls atbalsts, ko sniedz reģistrēta fiziska vai juridiska persona no citas dalībvalsts vai trešās valsts, un jebkura pilsoniskās sabiedrības organizācija, kas saņem šādu finansiālu atbalstu, pēc būtības apdraud pirmās valsts politiskās un ekonomiskās intereses un tās iestāžu spēju darboties bez iejaukšanās.”

4. Neskatoties uz tā sauktajiem “aizsardzības pasākumiem”, pilsoniskā sabiedrība ir apdraudēta.

Direktīvā ietvertie "aizsardzības pasākumi", kas paredzēti pilsoniskās sabiedrības drošībai, lielākoties būs neefektīvi. Lai novērstu ārvalstu finansējumu saņēmēju pilsoniskās sabiedrības organizāciju stigmatizāciju, direktīvā ir noteikts, ka publiski valsts reģistri par šādām organizācijām ir jāveido neitrāli, faktiski un objektīvi, lai nodrošinātu, ka nerodas nelabvēlīgas sekas (9. pants). Tomēr direktīvā nav paskaidrots, kā tas tiks nodrošināts un kā tas varētu darboties praksē.

Turklāt direktīvā nav ņemts vērā atšķirīgais konteksts dažādās dalībvalstīs, ņemot vērā, ka dažās no tām pilsoniskā telpa jau šobrīd sarūk. Venēcijas Komisija savā atzinumā par Ungārijas gadījumu uzsvēra, cik svarīgi ir ņemt vērā kontekstu, kad runa ir par biedrību tiesībām uz finansējumu. Analizējot likumu, tika ņemtas vērā dažu valsts iestāžu īstenotās "jaunprātīgās kampaņas", kurās biedrības, kas saņem finansējumu no ārvalstīm, tika attēlotas kā tādas, kas darbojas pret valsts interesēm. Tādējādi Venēcijas Komisija secināja, ka jebkāda sasaistīšana ar ārvalstu finansējumu varētu radīt šo organizāciju stigmatizācijas risku un ietekmēt to likumīgo darbību.

Direktīvā arī nav iekļauti noteikumi par sankcijām pret valdībām, kas varētu būt iesaistītas organizāciju stigmatizācijā, un nav paredzēti "līdzsvara un atsvara" (*checks and balances*) modeļa mehānismi attiecībā uz valsts iestādēm, kas pārrauga reģistru.

Turklāt direktīva ļaus dalībvalstīm izveidot un uzturēt vienu vai vairākus valsts reģistrus, lai nodrošinātu interešu pārstāvības pakalpojumu/darbību caurspīdīgumu. Vairākas dalībvalstis jau

² Tiesas spriedums "Komisija pret Ungāriju". Pieejams:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3100359>

regulē "interesu pārstāvību" ar likumiem par lobēšanu un politiskajām darbībām. Atšķirībā no citām politikas jomām, kurās ir ieviesta labas prakses salīdzinošā novērtēšana, direktīvā tas iekļauts. Ņemot vērā pašreizējās neliberālās un autoritārās tendences, kas vērojamas pat nobriedušās demokrātijās, direktīva var radīt likumu pretrunas un tiesisko nenoteiktību, kā arī papildu administratīvo slogu, tostarp nesamērīgas, nevajadzīgas un kļūdainas prasības pilsoniskajai sabiedrībai sniegt ziņojumus. Tas ir pretrunā starptautiskajiem standartiem, kuros ieteikts, ka uzskaiti nedrīkst reglamentēt vairāk nekā viens tiesību akts, jo tas var radīt "atšķirīgas un potenciāli pretrunīgas ziņošanas prasības".

Visbeidzot, lai gan direktīvā ir iekļauti vairāki izņēmumi, tie ir formulēti plaši un neskaidri, un, visticamāk, nebūs efektīvi. Piemēram, iemaksas organizācijas pamatfinansējumā vai līdzīgs finansiāls atbalsts nebūtu jāuzskata par atlīdzību par interešu pārstāvības pakalpojumu, ja tās nav saistītas ar interešu pārstāvības darbību, t. i., ja organizācija saņemtu šādu finansējumu neatkarīgi no tā, vai tā veic konkrētas interešu pārstāvības darbības trešajai valstij, kas piešķir šādu finansējumu, vai neveic. Tā kā šis formulējums nenodrošina skaidrību par to, kā organizācija noteiks, vai finansējums ir saistīts ar interešu pārstāvības darbību trešās valsts vārdā, tas atstāj iespēju iespējamai ļaunprātīgai direktīvas izmantošanai vai plašai interpretācijai no iestāžu puses.

Kā uzlabot šo direktīvu, lai tā patiešām aizsargātu demokrātiju?

Lai direktīva patiesi aizsargātu demokrātiju, ir ļoti svarīgi, lai tā aizsargātu tiesības uz pilsonisko līdzdalību un strukturētu pilsonisko dialogu, kā noteikts Līguma par Eiropas Savienību (LES) 11. pantā. Direktīvā jāiekļauj atsevišķa nodaļa, kurā izklāstīta šo tiesību nozīme, un jānodrošina, ka ir skaidri nošķirtas privātā sektora lobēšanas darbības no pilsoniskā dialoga, kura mērķis ir nodrošināt pilnīgu Līguma par Eiropas Savienību noteikumu par demokrātiju un pamattiesībām īstenošanu.

Ir jābūt skaidrai definīcijai, kas ir lobēšana, pilsoniskais dialogs un pilsoniskā līdzdalība. Direktīvā jāiekļauj skaidra atšķirība starp peļņas organizācijām un bezpeļņas organizācijām, kas aizstāv pamattiesības. To izklāsta Venēcijas komisija, uzsverot, ka lobēšana kā profesionāla darbība ir skaidri jādefinē likumdošanā un skaidri jānošķir no parastajām pilsoniskās sabiedrības interešu aizstāvības darbībām. Tādējādi interešu pārstāvības darbību sarakstā nevajadzētu ietvert darbības, kas saistītas ar demokrātiju un Pamattiesību hartas un Eiropas Cilvēktiesību konvencijas īstenošanu saskaņā ar starptautiskajiem standartiem. Tomēr, ja pilsoniskās sabiedrības organizācijas iesaistās interešu pārstāvības darbībās, kas ir līdzīgas privāto interešu lobēšanai, tās ir jāietver direktīvā.

Gadījumā, ja interešu pārstāvības darbības joma netiek šaurāk definēta, direktīvā būtu jāparedz minimālie sliekšņi organizācijām, kas darbojas interešu pārstāvībā (piemēram, 50 interešu aizstāvības tikšanās ar valsts amatpersonām), saskaņā ar labas prakses piemēriem tiesību aktos, kas regulē lobēšanas caurspīdīgumu. Tas nodrošinās, ka tām pilsoniskās sabiedrības organizācijām, kuras šajās darbībās iesaistās retāk, nebūs vienādas reģistrācijas prasības ar organizācijām, kas šajās aktivitātēs iesaistās bieži. Būtu jānosaka arī minimālā finansējuma sliekšņa prasība; tādējādi tiks samazināts administratīvais slogs pilsoniskās sabiedrības organizācijām, kuras saņem mazāku ārvalstu finansējuma apjomu.

Direktīvā būtu jāparedz arī sankcijas, ja valsts amatpersonas iesaistās pilsoniskās sabiedrības organizāciju stigmatizācijas un vajāšanas kampaņās, balstoties uz ārvalstu finansējumu. Jāievieš

Autori: European Civic Forum

Tulkoja: Latvijas Pilsoniskā alianse

“līdzsvara un atsvara” (*checks and balances*) modeļa mehānismi valsts iestādēm, kas pārrauga reģistru. ES līmenī pilsoniskās sabiedrības organizācijas kā eksperti katru gadu būtu jāauzina uz ES padomdevēju struktūru, lai strukturēta dialoga ietvaros sniegtu atgriezenisko saiti par to, kā direktīva darbojas praksē, un ziņotu par problēmām un nepieciešamajiem uzlabojumiem.

Visbeidzot, caurspīdīguma stiprināšanai ir vajadzīgi instrumenti ar divpusēju pieeju. Tāpēc direktīvā būtu jānodrošina, ka ziņošanas pienākumi ir kopēja atbildība starp politikas veidotājiem un organizācijām, kas nodarbojas ar interešu pārstāvību. Jebkuriem centieniem apkarot ļaunprātīgu ietekmi jāiekļauj arī tie, kuri “tiek ietekmēti”, uzliekot pienākumu veikt padziļināti izpēti, pirms sadarbošanās ar organizācijām, pienācīgi ziņot par iespējamiem ļaunprātīgas ietekmes mēģinājumiem, kā arī būtu jāparedz atbilstošas sankcijas par šo pienākumu nepildīšanu.