



Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

2020/2026(INL)

12.11.2021

## MIŠLJENJE

Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

upućeno Odboru za pravna pitanja

s preporukama Komisiji o statutu za europska prekogranična udruženja i neprofitne organizacije  
(2020/2026(INL))

Izvjestiteljica za mišljenje: Anna Júlia Donáth

(Inicijativa – članak 47. Poslovnika)

PA\_INL

## PRIJEDLOZI

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove poziva Odbor za pravna pitanja da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uvrsti sljedeće prijedloge:

- A. budući da se neprofitne organizacije sve više uključuju u ekonomske aktivnosti i doprinose brzom razvoju socijalne ekonomije, među ostalim suradnjom s građanima kako bi bolje razumjele njihove potrebe i osnažile ih, čime se postižu društvene koristi u pogledu dobrobiti za građane, obrazovanja, zdravlja, borbe protiv klimatskih promjena, kvalitetnog i uključivog zaposlenja na lokalnoj, nacionalnoj i europskoj razini, među ostalim za osobe s invaliditetom i osobe iz marginaliziranih zajednica, te borbe protiv društvene isključenosti i diskriminacije; budući da razvoj socijalne ekonomije izravno pridonosi jačanju jedinstvenog tržišta i dobrobiti stanovništva;
- B. budući da je pandemija bolesti COVID-19 pokazala da neprofitne organizacije imaju središnju ulogu u pružanju informacija i potpore građanima te je istaknula njihovu važnu ulogu u pružanju skrbi, uključujući zdravstvenu i socijalnu skrb, osobito ranjivim i marginaliziranim osobama i zajednicama;
- C. budući da neprofitne organizacije imaju ključnu ulogu u demokraciji jer provode javni nadzor političke vlasti kao neophodnu sastavnicu ekosustava vladavine prava u zdravim demokracijama, izražavaju i prenose težnje i interesu u društvu, bave se zagovaranjem, doprinose utemeljenom donošenju politika s pomoću svojeg stručnog znanja i poznavanja događaja na terenu te potiču aktivno i odgovorno građanstvo, odnosno aktivno javno sudjelovanje u demokratskom procesu i upravljanju, čime povećavaju transparentnost na razini Unije i država članica te potiču javnu raspravu i pluralizam u društvu; budući da u tu svrhu ključno da organizacije civilnog društva imaju koristi od poticajnog okružja koje im omogućuje da napreduju diljem Unije;
- D. budući da bi se Statut europskih udruženja trebao usredotočiti na prekogranična pitanja uz istodobno rješavanje pitanja koja se tiču civilnog prostora jer su oba ta aspekta ključna za dobro funkcioniranje demokracije;
- E. budući da se člankom 11. Ugovora o Europskoj uniji prepoznaje uloga neprofitnih organizacija u demokratskom životu i točno se određuje da institucije omogućuju građanima i predstavničkim udrugama da objavljaju i javno razmjenjuju svoje stavove u svim područjima djelovanja Unije te da institucije Unije održavaju otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom;
- F. budući da se člankom 12. Povelje o temeljnim pravima jamči pravo na slobodu udruživanja na svim razinama; budući da je to pravo zajamčeno nacionalnim zakonodavstvima diljem Unije; budući da je, u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, sloboda udruživanja jedna od ključnih osnova demokratskog i pluralističkog društva jer građanima omogućuje zajedničko djelovanje u područjima od uzajamnog interesa; budući da prepreke za ostvarivanje prekograničnog građanskog djelovanja ograničavaju ostvarivanje slobode udruživanja;
- G. budući da diljem Unije neprofitne organizacije prijavljuju ograničenja građanskog prostora na kojem djeluju, a koja se odnose na regulatorno okruženje u kojem djeluju i na (izmjene) zakonodavstva koje utječu na njihov rad, financijska sredstva i financiranje te njihovo pravo na sudjelovanje sa sve većim poteškoćama u pristupanju donositeljima odluka i pružanju doprinosa procesu donošenja politika i zakonodavstva, kao i nesigurno okruženje s napadima i

uznemiravanjem koji izazivaju sve veću zabrinutost, uključujući negativan diskurs koji ima za cilj delegitimizirati i stigmatizirati neprofitne organizacije i pribjegavanje strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja (SLAPP) koje mogu dovesti do toga da neprofitne organizacije prestaju sa svojim kritičnim radom;

- H. budući da neprofitne organizacije imaju važnu ulogu u državama članicama i na razini Unije, ali su u više slučaja njihove aktivnosti otežane pravnim i administrativnim preprekama te ograničenjima njihova organizacijskog kapaciteta za prekogranično djelovanje zbog čega njihov potencijal nije u potpunosti iskorišten, osobito u prekograničnim regijama;
- I. budući da je Europski sud za ljudska prava priznao da država ima pozitivnu obvezu osigurati ostvarivanje prava na slobodu udruživanja i utvrdio u svojoj presudi od 21. listopada 2005. o zahtjevu br. 74989/01, Ouranio Toxo i drugi protiv Grčke, da se „istinsko i stvarno poštovanje slobode udruživanja ne može svesti na puku dužnost države da se ne upliće”; budući da je u svojoj presudi u predmetu C-78/18<sup>1</sup>, Sud Europske unije utvrdio da sloboda udruživanja obuhvaća ne samo mogućnost osnivanja i odlučivanja o prestanku udruženja nego i mogućnost da to udruženje u međuvremenu djeluje;
- J. budući da postoji konkretna sudska praksa Suda Europske unije<sup>2</sup> o načelima nediskriminacije i slobode kretanja kapitala u pogledu prekograničnih donacija i organizacija osnovanih u drugoj državni članici; budući da su ta načela priznata presudama Suda Europske unije, ali se i dalje ne primjenjuju u svim državama članicama i budući da se od Komisije očekuju konkretne mјere za rješavanje tog pitanja izvan niza postupaka zbog povrede obveze koji su već pokrenuti u tom području;
- K. budući da trećina stanovništva Unije živi u regijama blizu unutarnjih granica država članica sa sve većim brojem prekograničnih inicijativa koje su, međutim, često ograničene zbog razlika u regulatornom okružju i razvoju neprofitnog sektora s obje strane granice;
- 1. poziva Komisiju da podnese zakonodavni paket o statutu za europska udruženja kojim će se utvrditi zajednička pravila i minimalni standardi za neprofitne organizacije kako bi ostvarile pravo na slobodu udruživanja i kako bi se uklonile prepreke koje ih sprečavaju da ostvare svoju temeljnu ulogu u društvu i doprinesu jačanju jedinstvenog tržišta;
- 2. naglašava da će definiranje zajedničkih standarda za neprofitne organizacije omogućiti koherentan sudske nadzor na razini Unije i stvoriti temelje za eventualnu buduću sudske praksu koja će pridonijeti jačanju zaštite standarda na razini Unije i temeljnih prava koja su ključan sastavni dio prava Unije;
- 3. smatra da je odavno zakašnjelo stvaranje statuta za europska udruženja ključan korak u poticanju građanskog prostora na razini Unije, prekogranične suradnje i dijaloga, razmjene među građanima i promišljanja o zajedničkoj povijesti i vrijednostima; ističe da bi takav statut pomogao civilnom društvu Unije da se strukturira, posebno olakšavanjem razvoja europskih mreža, čime bi se europskim udruženjima omogućilo da imaju važniju ulogu u jačanju građanskog sudjelovanja u donošenju politika Unije;
- 4. naglašava da bi s obzirom na rastući broj prijetnji koje nadilaze nacionalne granice, kao što su klimatske krize, ekološke štete, pandemije, zlouporaba digitalnih tehnologija i urušavanje

<sup>1</sup> Presuda Suda od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, t. 113.

<sup>2</sup> Presuda Suda od 14. rujna 2006., *Centro di Musicologia Walter Stauffer/Finanzamt München für Körperschaften*, C-386/04, ECLI:EU:C:2006:568, presuda Suda od 27. siječnja 2009., *Hein Pershe/Finanzamt Lüdenscheid*, C-318/07, ECLI:EU:C:2009:33 i presuda Suda od 10. veljače 2011., *Missionswerk Werner Heukelbach eV/État belge*, C-25/10, ECLI:EU:C:2011:65.

vladavine prava u nekoliko država članica, ali i s obzirom na mnoge uspješne prekogranične projekte, trebalo osloboditi potencijal prekograničnih aktivnosti neprofitnih organizacija kako bi one na najbolji način iskoristile svoje znanje na lokalnoj i nacionalnoj razini te na razini Unije da bi dodatno ojačale svoju ulogu u zaštiti i promicanju temeljnih prava, borbi protiv diskriminacije i potpori građanima, osobito marginaliziranim i ranjivim osobama; ističe da bi prekogranične aktivnosti trebale značiti i aktivnosti ili suradnju koje se odvijaju u više država članica i aktivnosti koje pridonose ostvarivanju ciljeva Unije ili promicanju i ostvarivanju njezinih vrijednosti;

5. žali zbog količine pravnih i administrativnih prepreka s kojima su neprofitne organizacije suočene u okviru svojih prekograničnih aktivnosti, a koje ih mogu odvratiti od proširenja njihovih aktivnosti izvan nacionalnih granica; naglašava da su minimalni standardi za neprofitne organizacije na razini Unije ključni za poticanje socijalne ekonomije diljem Unije i stvaranje ravnopravnih uvjeta u kojima će doći do izražaja snaga jedinstvenog tržišta;
6. žali zbog toga što su u više država članica neprofitne organizacije izostavljene iz programa pomoći za odgovor na pandemiju;
7. svjestan je da je trenutačni okvir za djelovanje neovisnog civilnog društva u nekim državama članicama ozbiljno ograničen; smatra da neprofitne organizacije ne mogu biti uspješne na razini Unije ako se u više država članica potkopava i namjerno ograničava prostor na kojem djeluju; stoga smatra da će i utvrđivanje zajedničkih minimalnih standarda za pravila i postupke koji se primjenjuju na neprofitne organizacije pridonijeti pružanju minimalne razine zaštite diljem Unije od povreda prava ili od praksi kojima se utječe na slobodu udruživanja, kao i širenju najboljih praksi; posebno poziva na to da se zajamči da se zahtjevima u pogledu izvješćivanja i transparentnosti nametnutih neprofitnim organizacijama poštuju načela nužnosti i proporcionalnosti kako bi se omogućio javni nadzor bez nametanja neopravdano opterećujućih zahtjeva;
8. naglašava da bi se javno zagovaranje i aktivnosti neprofitnih organizacija trebali priznati kao da su u javnom interesu, pod uvjetom da nisu sustavno i izravno usmjereni na to da koriste određenoj političkoj stranci ili određenim pojedincima uključenima u izborne kampanje;
9. naglašava iznimnu važnost neprofitnih organizacija u prekograničnim regijama i euroregijama; ističe da su pravne i fiskalne prepreke i dalje prisutne, iako u mnogim prekograničnim regijama neprofitne organizacije imaju važnu ulogu u olakšavanju kontakata s civilnim društvom i sve veći broj njih djeluje preko granica;
10. potiče Komisiju da razvije namjensku i sveobuhvatnu strategiju za jačanje civilnog društva u Uniji, među ostalim uvođenjem mjera za olakšavanje djelovanja udruženja i neprofitnih organizacija na svim razinama upravljanja; predlaže da bi prema potrebi Komisija trebala smjernicama dopuniti pravne akte čije se donošenje zahtijeva ovim izvješćem kako bi državama članicama pomogla u njihovoj provedbi; poziva Komisiju da razmotri donošenje prijedloga međuinstитucijskog sporazuma o civilnom dijalogu kao i prijedloga o participativnom statusu neprofitnih udruga te da joj pritom kao primer posluži status koji se priznaje neprofitnim organizacijama u Vijeću Europe i Ujedinjenim narodima; poziva Komisiju da istraži načine za iskorištavanje punog potencijala Skupine za civilni dijalog koja je dio programa Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti;
11. naglašava da definiranje minimalnih standarda za neprofitne organizacije na razini Unije ni u kojem slučaju ne bi trebalo dovesti do smanjenja standarda u bilo kojoj državi članici; traži od Komisije da u pravni akt koji se traži u ovom izvješću uključi prijedloge pravne zaštite za neprofitne organizacije;

12. uviđa da je važno da neprofitne organizacije poštuju nacionalna pravila u području oporezivanja i borbe protiv pranja novca; ipak podsjeća da se pravila u području oporezivanja i borbe protiv pranja novca kao i općenito pravila o transparentnosti financiranja ne smiju zloupotrijebiti za ometanje aktivnosti neprofitnih organizacija i stvaranje odvraćajućeg učinka za njihove članove i donatore;
13. ističe da proizvoljna i politički motivirana diskriminacija na temelju ciljeva i aktivnosti organizacija, kao i na temelju izvora njihova financiranja, ometa slobodu udruživanja i stoga je prijetnja slobodi izražavanja; u tom pogledu napominje da takva diskriminacija ne smije sprečavati osnivanje i registraciju neprofitnih organizacija na razini Unije i na nacionalnoj razini;
14. podsjeća na važnost neovisnog, nepristranog, profesionalnog i odgovornog novinarstva za informiranje o aktivnostima neprofitnih organizacija u privatnim i javnim medijima, kao i na važnost pristupa pluralističkim informacijama kao ključnih stupova demokracije; zabrinut je zbog kampanja ocrnjivanja i zlouporabe sudskih postupaka protiv aktera koji se angažiraju u javnom životu, među ostalim neprofitnih organizacija, koje u nekoliko država članica provode izabrani dužnosnici, javna tijela ili subjekti pod javnim nadzorom, ali i privatne osobe i subjekti; ističe da Europski parlament trenutačno radi na izvješću o vlastitoj inicijativi na temu strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja;
15. traži od Komisije da osigura odgovarajuće i poticajno financiranje za neprofitne organizacije na razini Unije te da neprofitnim organizacijama olakša pristup takvom financiranju; u tom pogledu poziva na oslobađanje punog potencijala programa Gradani, jednakost, prava i vrijednosti i drugih izvora financiranja sredstvima Unije; ističe da bi finansijska sredstva trebala biti dostupna na svim razinama, od lokalne razine do razine Unije; napominje da sredstva Unije dostupna neprofitnim organizacijama često zahtijevaju sufinanciranje, što znači da korisnik mora prikupiti dio potrebnih sredstava iz drugih izvora te u tom svjetlu preporučuje da se ocijeni mogućnost monetizacije različitih alternativnih sredstava kao što su vrijeme volontiranja ili doprinosi u naravi;
16. smatra da države članice ne bi trebale uvoditi niti primjenjivati odredbe kaznenog prava kojima se ograničava registracija, poslovanje, financiranje i prekogranično kretanje neprofitnih organizacija ili kojima se na njih na drugi način negativno utječe; u tom je pogledu zabrinut zbog tumačenja odredbi prava Unije u području migracija u nekim državama članicama koje dovodi do kriminalizacije aktivnosti neprofitnih organizacija u području traganja i spašavanja te pružanja pomoći tražiteljima azila;
17. naglašava da nacionalna tijela za registraciju i nadzor neprofitnih organizacija koja su imenovana u svrhu provedbe pravnog akta na čije se donošenje poziva u ovom izvješću moraju biti pravno samostalna i funkcionalno neovisna o svojim vladama i o svim drugim javnim ili privatnim tijelima;
18. poziva Komisiju da razmotri osnivanje tijela Unije ili internog administrativnog subjekta koji bi bio zadužen za provedbu statuta za europska udruženja i praćenje prenošenja minimalnih pravila za neprofitne organizacije, kao što je zatraženo u ovom izvješću; ističe važnost transparentnosti za to tijelo ili subjekt te za njegov način rada; predlaže da bi to tijelo također moglo biti središnja točka za neprofitne organizacije koje prijavljuju moguće povrede minimalnih standarda i prava koja su im dodijeljena pravom Unije;
19. smatra da bi se definiranjem minimalnih standarda na razini Unije na temelju kojih neprofitne organizacije dobivaju status javnokorisnih organizacija trebalo omogućiti uzajamno priznavanje u državama članicama i olakšati jednako postupanje u smislu dodijeljenih pogodnosti; naglašava da bi donatori koji u državi članici doniraju javnokorisnim neprofitnim organizacijama koje su

dobile status javnokorisne organizacije u drugoj državi članici trebali imati iste pogodnosti kao da doniraju domaćoj organizaciji;

20. ističe važnost jedinstvene definicije „javne koristi” na razini Unije, čime bi se svim neprofitnim organizacijama koje djeluju u skladu sa statutom europskih udruženja omogućilo da ravnopravno uživaju popratne prednosti;
21. predlaže upotrebu pažljivo određenih definicija usklađenih s pravom Unije kako bi se pojasnilo značenje ključnih koncepata koji bi inače mogli ostati previše nejasni; naglašava da treba biti jasno koje će vrste udruženja biti obuhvaćene statutom za europska udruženja, a koje neće.

## INFORMACIJE O USVAJANJU U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

<b>Datum usvajanja</b>	9.11.2021
<b>Rezultat konačnog glasovanja</b>	+: -: 0: 44 6 0
<b>Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Konstantinos Arvanitis, Malik Azmani, Pietro Bartolo, Vasile Blaga, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Caterina Chinnici, Clare Daly, Anna Júlia Donáth, Cornelius Ernst, Maria Grapini, Sophia in 't Veld, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Peter Kofod, Łukasz Kohut, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Roberta Metsola, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Emil Radev, Ralf Seekatz, Birgit Sippel, Sara Skyytedal, Tineke Strik, Annalisa Tardino, Tomas Tobé, Tom Vandendriessche, Bettina Vollath, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
<b>Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Romeo Franz, Beata Kempa, Ondřej Kovařík, Rob Rooken, Maria Walsh
<b>Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju prema čl. 209. st. 7.</b>	Clara Aguilera, Claudia Gamon, Martin Hojsík, Antonius Manders, Alin Mituța, Maria Noichl, Janina Ochojska, Michaela Šojdrová, Ivan Štefanec

## POIMENIČNO KONAČNO GLASOVANJE U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

<b>44</b>	<b>+</b>
ECR	Assita Kanko
PPE	Vasile Blaga, Jeroen Lenaers, Antonius Manders, Roberta Metsola, Janina Ochojska, Emil Radev, Ralf Seekatz, Sara Skyytedal, Michaela Šojdrová, Ivan Štefanec, Tomas Tobé, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Maria Walsh, Javier Zarzalejos
RENEW	Malik Azmani, Anna Júlia Donáth, Claudia Gamon, Martin Hojsík, Sophia in 't Veld, Fabienne Keller, Ondřej Kovařík, Alin Mituța, Maite Pagazaurtundúa
S&D	Clara Aguilera, Pietro Bartolo, Caterina Chinnici, Maria Grapini, Marina Kaljurand, Łukasz Kohut, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Maria Noichl, Birgit Sippel, Bettina Vollath, Elena Yoncheva
THE LEFT	Konstantinos Arvanitis, Clare Daly, Cornelia Ernst
VERTS/ALE	Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Damien Carême, Romeo Franz, Tineke Strik

<b>6</b>	<b>-</b>
ECR	Jorge Buxadé Villalba, Beata Kempa, Rob Rooken
ID	Peter Kofod, Annalisa Tardino, Tom Vandendriessche

<b>0</b>	<b>0</b>

Korišteni znakovi:

- + : za
- : protiv
- 0 : suzdržani