



2020/2026(INL)

12.11.2021

OPINIA

Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

dla Komisji Prawnej

zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie statusu europejskich stowarzyszeń transgranicznych i organizacji niekomercyjnych (2020/2026(INL))

Sprawozdawczyni komisji opiniodawczej: Anna Júlia Donáth

(Inicjatywa – art. 47 Regulaminu)

PA_INL

WSKAZÓWKI

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zwraca się do Komisji Prawnej, jako komisji przedmiotowo właściwej, o uwzględnienie w końcowym tekście projektu rezolucji następujących wskazówek:

- A. mając na uwadze, że organizacje niekomercyjne są coraz bardziej zaangażowane w działalność gospodarczą i przyczyniają się do szybkiego rozwoju gospodarki społecznej, między innymi nawiązując kontakty z obywatelami, aby lepiej zrozumieć ich potrzeby i wzmocnić ich pozycję, przynosząc tym samym korzyści społeczne w zakresie dobrostanu obywateli, edukacji, zdrowia, przeciwdziałania zmianie klimatu, wysokiej jakości inkluzywnego zatrudnienia na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim, w tym dla osób z niepełnosprawnościami i osób należących do społeczności zmarginalizowanych, oraz walki z wykluczeniem społecznym i dyskryminacją; mając na uwadze, że rozwój gospodarki społecznej bezpośrednio przyczynia się do wzmocnienia jednolitego rynku i dobrostanu społeczeństwa;
- B. mając na uwadze, że pandemia COVID-19 pokazała, że organizacje niekomercyjne odgrywają kluczową rolę w udzielaniu obywatelom informacji i wsparcia, oraz podkreśliła ich ważną rolę w zapewnianiu opieki, w tym opieki medycznej i społecznej, zwłaszcza osobom i społecznościom podatnym na zagrożenia i zmarginalizowanym;
- C. mając na uwadze, że organizacje niekomercyjne odgrywają kluczową rolę w demokracji: sprawują publiczny nadzór nad władzą polityczną, co jest zasadniczym elementem ekosystemu rządów prawa w zdrowych demokracjach, wyrażają i przekazują decydentom aspiracje i interesy obecne w społeczeństwie, prowadzą rzecznictwo, dzięki swojej wiedzy fachowej i znajomości miejscowych realiów przyczyniają się do świadomego kształtowania polityki i sprzyjają aktywności i odpowiedzialności obywatelskiej, przez co wspierają aktywny udział społeczeństwa w procesie demokratycznym i w sprawowaniu rządów, zwiększają przejrzystość na szczeblu UE i państw członkowskich oraz wspierają debatę publiczną i pluralizm w społeczeństwie; mając na uwadze, że w tym celu kluczową kwestią jest, by organizacje społeczeństwa obywatelskiego korzystały ze sprzyjającego otoczenia, które pozwoli im prosperować w całej Unii;
- D. mając na uwadze, że status stowarzyszeń europejskich powinien koncentrować się na kwestiach transgranicznych, a jednocześnie odnosić się do kwestii przestrzeni obywatelskiej, ponieważ i jedne, i drugie mają zasadnicze znaczenie dla dobrze funkcjonującej demokracji;
- E. mając na uwadze, że w art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej uznaje się rolę organizacji niekomercyjnych w życiu demokratycznym i wprowadza wymóg, aby za pomocą odpowiednich środków instytucje unijne umożliwiały obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii oraz by utrzymały otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim;
- F. mając na uwadze, że art. 12 Karty praw podstawowych gwarantuje prawo do wolności stowarzyszania się na wszystkich szczeblach; mając na uwadze, że prawo to jest

zagwarantowane w ustawodawstwie krajowym w całej Unii; mając na uwadze, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wolność stowarzyszania się stanowi jedną z głównych podstaw demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, ponieważ pozwala obywatelom działać razem w obszarach wspólnych interesów; mając na uwadze, że przeszkody w prowadzeniu transgranicznych działań obywatelskich utrudniają osiągnięcie wolności stowarzyszania się;

- G. mając na uwadze, że organizacje niekomercyjne w całej Unii zgłaszają ograniczenia przestrzeni obywatelskiej, w której działają, związane z otoczeniem regulacyjnym dotyczącym ich działalności i zmianami w przepisach, które odbijają się na ich działalności, finansach i finansowaniu, prawie do uczestnictwa – poprzez coraz większe trudności w dostępie do decydentów oraz wnoszeniu wkładu w kształtowanie polityki i prawa, a także z niebezpiecznym otoczeniem charakteryzującym się coraz bardziej niepokojącymi atakami i nękaniami, w tym negatywnym dyskursem służącym delegitymizacji i stygmatyzacji organizacji niekomercyjnych, a także uciekaniem się do strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPPs), które mogą doprowadzić do sytuacji, w której organizacje niekomercyjne zaprzestaną swej kluczowej działalności;
- H. mając na uwadze, że organizacje niekomercyjne odgrywają ważną rolę w państwach członkowskich i na szczeblu UE, chociaż w kilku przypadkach ich działalność utrudniają przeszkody prawne i administracyjne oraz ograniczenia nakładane na organizacje niekomercyjne w odniesieniu do prowadzenia przez nie działalności transgranicznej, co sprawia, że ich potencjał jest niedostatecznie wykorzystany, zwłaszcza w regionach transgranicznych;
- I. mając na uwadze, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że państwo ma obowiązek działania, by zapewnić korzystanie z prawa do wolności stowarzyszania się, i orzekł w wyroku z 21 października 2005 r. w sprawie skargi nr 74989/01, *Ouranio Toxo a.o. przeciwko Grecji*, że „rzeczywiste i skuteczne poszanowanie wolności stowarzyszania się nie może zostać ograniczone do zwykłego obowiązku nieingerowania ze strony państwa”; mając na uwadze, że w wyroku w sprawie C-78/18¹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) orzekł, że wolność stowarzyszania się obejmuje nie tylko zdolność do utworzenia lub rozwiązania stowarzyszenia, ale również możliwość działania tego stowarzyszenia w międzyczasie;
- J. mając na uwadze, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wypracował konkretne orzecznictwo² dotyczące zasad niedyskryminacji i swobodnego przepływu kapitału mających zastosowanie do darowizn transgranicznych i organizacji mających siedzibę w innym państwie członkowskim; mając na uwadze, że zasady te są uznawane w wyrokach TSUE, ale nadal nie są stosowane we wszystkich państwach

¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18 czerwca 2020 r. w sprawie C-78/18, *Komisja przeciwko Węgrom*, ECLI:EU:C:2020:476, pkt 113.

² Wyrok Trybunału z 14 września 2006 r. w sprawie C-386/04 *Centro di Musicologia Walter Stauffer przeciwko Finanzamt München für Körperschaften*, ECLI:EU:C:2006:568, wyrok Trybunału z 27 stycznia 2009 r. w sprawie C-318/07 *Hein Pershe przeciwko Finanzamt Lüdenscheid*, ECLI:EU:C:2009:33, oraz wyrok Trybunału z 10 lutego 2011 r. w sprawie C-25/10 *Missionswerk Werner Heukelbach eV przeciwko Królestwu Belgii*, ECLI:EU:C:2011:65.

członkowskich, a także mając na uwadze, że oczekuje się od Komisji podjęcia konkretnych kroków w celu rozwiązania tej kwestii poza szeregiem już wszczętych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;

- K. mając na uwadze, że jedna trzecia ludności Unii mieszka w regionach położonych blisko granic między państwami członkowskimi, gdzie zwiększa się liczba inicjatyw transgranicznych, które jednak często są ograniczone ze względu na rozbieżności w otoczeniu regulacyjnym i w rozwoju sektora organizacji niekomercyjnych po obu stronach granicy;
1. wzywa Komisję do przedstawienia pakietu legislacyjnego ustanawiającego status stowarzyszeń europejskich oraz ustanawiającego wspólne zasady i minimalne normy dla organizacji niekomercyjnych w zakresie korzystania z prawa do wolności zrzeszania się oraz do usunięcia barier, które uniemożliwiają organizacjom niekomercyjnym odgrywanie ich podstawowej roli w społeczeństwie i przyczynianie się do wzmocnienia jednolitego rynku;
 2. podkreśla, że określenie wspólnych norm dotyczących organizacji niekomercyjnych umożliwi spójną kontrolę sądową na szczeblu Unii i stworzy podstawy ewentualnego przyszłego orzecznictwa, które przyczyni się do umocnienia ogólnounijnych norm i zwiększenia ochrony praw podstawowych, które są zasadniczą częścią prawa unijnego;
 3. uważa, że długo oczekiwane utworzenie statusu stowarzyszeń europejskich jest kluczowym krokiem we wspieraniu przestrzeni obywatelskiej na szczeblu Unii, współpracy transgranicznej i dialogu, kontaktów między obywatelami oraz refleksji na temat wspólnej historii i wartości; zwraca uwagę, że taki status pomógłby społeczeństwu obywatelskiemu Unii w określeniu jego struktury, w szczególności ułatwiając tworzenie sieci europejskich, umożliwiając tym samym europejskim stowarzyszeniom odgrywanie ważniejszej roli w zwiększaniu uczestnictwa obywatelskiego w kształtowaniu polityki Unii;
 4. podkreśla, że w świetle rosnącej liczby zagrożeń wykraczających poza granice krajowe, takich jak kryzys klimatyczny, szkody dla środowiska, pandemie, niewłaściwe wykorzystywanie technologii cyfrowych i demontaż praworządności w kilku państwach członkowskich, ale także wielu udanych projektów transgranicznych, należy uwolnić potencjał transgranicznej działalności organizacji niekomercyjnych, aby mogły one jak najlepiej wykorzystać swoją wiedzę fachową na szczeblu lokalnym, krajowym i unijnym i jeszcze skuteczniej chronić i propagować prawa podstawowe, walczyć z dyskryminacją i wspierać obywateli, zwłaszcza osoby zmarginalizowane i podatne na zagrożenia; podkreśla, że działalność transgraniczna powinna oznaczać zarówno działania lub współpracę prowadzoną w więcej niż jednym państwie członkowskim, jak i działania służące realizacji celów Unii lub przyczyniające się do promowania i ochrony jej wartości;
 5. ubolewa nad liczbą barier prawnych i administracyjnych napotykaną przez organizacje niekomercyjne podczas angażowania się w działalność transgraniczną, co może zniechęcać je do rozszerzania działalności poza własne granice państwowe; podkreśla, że minimalne normy dla organizacji niekomercyjnych określone na szczeblu Unii mają kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarki społecznej w całej Unii i

stworzenia równych warunków działania z wykorzystaniem siły jednolitego rynku;

6. ubolewa, że w wielu państwach członkowskich wykluczono organizacje niekomercyjne z programów pomocy w odpowiedzi na pandemię;
7. jest świadomy, że w niektórych państwach członkowskich ramy działania niezależnego społeczeństwa obywatelskiego są poważnie ograniczone; uważa, że organizacje niekomercyjne nie mogą prosperować na szczeblu Unii, jeżeli przestrzeń, w której działają, ulega erozji lub jest celowo ograniczana w wielu państwach członkowskich; uważa w związku z tym, że ustanowienie wspólnych minimalnych norm dotyczących przepisów i procedur mających zastosowanie do organizacji niekomercyjnych przyczyni się również do zapewnienia minimalnego poziomu ochrony w całej Unii przed łamaniem przepisów lub przed praktykami, które negatywnie wpływają na wolność stowarzyszania się oraz do rozpowszechniania najlepszych praktyk; wzywa w szczególności do dopilnowania, aby wymogi dotyczące sprawozdawczości i przejrzystości nakładane na organizacje niekomercyjne były zgodne z zasadami konieczności i proporcjonalności, tak aby umożliwić kontrolę publiczną bez nakładania nadmiernie uciążliwych wymogów;
8. podkreśla, że należy uznać, iż rzecznictwo publiczne i działalność organizacji niekomercyjnych leżą w interesie publicznym, o ile nie są one systematycznie i bezpośrednio ukierunkowane na korzyści dla konkretnej partii politycznej lub dla konkretnych osób zaangażowanych w kampanie wyborcze;
9. podkreśla ogromne znaczenie organizacji niekomercyjnych w regionach transgranicznych i euroregionach; podkreśla, że choć w wielu regionach transgranicznych organizacje niekomercyjne odgrywają ważną rolę w ułatwianiu kontaktów ze społeczeństwem obywatelskim i coraz częściej działają ponad granicami, nadal utrzymują się bariery prawne i podatkowe;
10. wzywa Komisję do opracowania specjalnej, kompleksowej strategii na rzecz wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego w Unii, w tym poprzez wprowadzenie środków ułatwiających działalność stowarzyszeń i organizacji niekomercyjnych na wszystkich szczeblach sprawowania rządów; sugeruje, że w stosownych przypadkach Komisja powinna uzupełnić akty prawne, o które wnosi się w niniejszym sprawozdaniu, o wytyczne, aby pomóc państwom członkowskim w ich wdrażaniu; zwraca się do Komisji o rozważenie wniosku dotyczącego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dialogu obywatelskiego oraz wniosku w sprawie statusu uczestniczącego organizacji niekomercyjnych, wzorując się na statusie przyznanym organizacjom pozarządowym przez Radę Europy i Organizację Narodów Zjednoczonych; wzywa Komisję do zbadania sposobów wykorzystania pełnego potencjału grupy dialogu obywatelskiego, która stanowi część programu „Obywatele, równość, prawa i wartości”;
11. podkreśla, że w żadnym wypadku określenie minimalnych norm dla organizacji niekomercyjnych na szczeblu Unii nie powinno prowadzić do obniżenia norm w którymkolwiek państwie członkowskim; zwraca się do Komisji o uwzględnienie w akcie prawnym, o który zwrócono się w niniejszym sprawozdaniu, sugestii dotyczących dostępu organizacji niekomercyjnych do wymiaru sprawiedliwości;

12. uznaje znaczenie przestrzegania przez organizacje niekomercyjne przepisów krajowych w dziedzinie opodatkowania i zwalczania prania pieniędzy; podkreśla jednak, że przepisów w dziedzinie opodatkowania i zwalczania prania pieniędzy i ogólnie zasad przejrzystości finansowania nie wolno nadużywać, aby utrudniać działalność organizacji niekomercyjnych i tworzyć efekt mrożący dla ich członków i darczyńców;
13. podkreśla, że arbitralna i umotywowana politycznie dyskryminacja ze względu na cele i działalność organizacji, a także ze względu na źródła ich finansowania, utrudnia korzystanie z wolności zrzeszania się i tym samym stanowi zagrożenie dla wolności wypowiedzi; zauważa w związku z tym, że taka dyskryminacja nie może utrudniać tworzenia i rejestracji organizacji niekomercyjnych na szczeblu unijnym i krajowym;
14. przypomina o znaczeniu niezależnego, bezstronnego, profesjonalnego i odpowiedzialnego dziennikarstwa dla informowania o działalności organizacji niekomercyjnych zarówno w mediach prywatnych, jak i publicznych, a także o znaczeniu dostępu do pluralistycznych informacji jako kluczowych filarów demokracji; jest zaniepokojony kampaniami oszczerstw i nadużywaniem drogi sądowej wykorzystywanymi przeciwko podmiotom zaangażowanym w udział w życiu publicznym, w tym organizacjom niekomercyjnym, w kilku państwach członkowskich przez urzędników wybieranych, organy publiczne lub podmioty publiczne, a także przez osoby i podmioty prywatne; podkreśla, że Parlament pracuje obecnie nad sprawozdaniem z własnej inicjatywy na temat powództw typu SLAPP;
15. zwraca się do Komisji o zapewnienie odpowiedniego i umożliwiającego działanie finansowania organizacji niekomercyjnych na szczeblu Unii oraz o ułatwienie dostępu tych organizacji do takiego finansowania; wzywa w związku z tym do uwolnienia pełnego potencjału programu „Obywatele, równość, prawa i wartości” oraz innych źródeł finansowania unijnego; podkreśla, że finansowanie należy udostępniać na wszystkich szczeblach, od lokalnego po unijny; zauważa, że często fundusze unijne dostępne dla organizacji niekomercyjnych wymagają współfinansowania, co oznacza, że beneficjent musi zgromadzić część wymaganych środków z innych źródeł, i w związku z tym zaleca przeprowadzenie oceny możliwości przełożenia na wartość finansową różnych alternatywnych środków, takich jak czas wolontariatu lub wkłady rzeczowe;
16. utrzymuje, że państwa członkowskie nie powinny wprowadzać ani stosować przepisów prawa karnego ograniczających lub w inny sposób negatywnie wpływających na rejestrację, działalność, finansowanie i transgraniczne przemieszczanie organizacji niekomercyjnych; wyraża w związku z tym zaniepokojenie interpretacją przepisów Unii w dziedzinie migracji w niektórych państwach członkowskich, która prowadzi do kryminalizacji działań poszukiwawczo-ratowniczych oraz pomocy osobom ubiegającym się o azyl, organizowanych przez organizacje niekomercyjne;
17. podkreśla, że organy krajowe wyznaczone do rejestracji i sprawowania nadzoru nad organizacjami niekomercyjnymi do celów wdrożenia aktu prawnego, o który wystąpiono w niniejszym sprawozdaniu, muszą być prawnie odrębne i funkcjonalnie niezależne od swoich rządów oraz od wszelkich innych podmiotów publicznych lub prywatnych;

18. wzywa Komisję do rozważenia wyznaczenia unijnego organu lub wewnętrznej jednostki administracyjnej, których zadaniem byłoby zapewnienie wdrożenia statusu stowarzyszeń europejskich i monitorowanie transpozycji minimalnych zasad dotyczących organizacji niekomercyjnych, zgodnie z tym, o co wnosi się w niniejszym sprawozdaniu; podkreśla, jak ważna jest przejrzystość tego organu lub tej jednostki i przejrzystość ich sposobu działania; sugeruje, że mógłby on również stanowić centralny punkt dla organizacji niekomercyjnych, które zgłaszają możliwe naruszenia minimalnych norm i praw przyznanych organizacjom niekomercyjnym na mocy prawa Unii;
19. uważa, że określenie na szczeblu Unii minimalnych norm dotyczących statusu pożytku publicznego organizacji niekomercyjnych powinno umożliwić wzajemne uznawanie we wszystkich państwach członkowskich i ułatwić równe traktowanie pod względem przyznawanych świadczeń; podkreśla, że darczyńcy na rzecz organizacji niekomercyjnych pożytku publicznego w państwie członkowskim, które otrzymały status pożytku publicznego w innym państwie członkowskim, powinni korzystać z takich samych korzyści jak w przypadku wspierania organizacji krajowej;
20. podkreśla, jak ważna jest jednolita dla całej Unii definicja „pożytku publicznego”, dzięki której wszystkie organizacje niekomercyjne działające na podstawie statusu stowarzyszenia europejskiego mogłyby w równym stopniu wykorzystywać płynące z niego korzyści;
21. sugeruje stosowanie starannie skalibrowanych definicji spójnych z prawem unijnym, aby wyjaśnić znaczenie kluczowych pojęć, które w przeciwnym razie mogą pozostać zbyt niejasne; podkreśla, że potrzebna jest jasność co do tego, które rodzaje stowarzyszeń będą objęte zakresem stosowania statusu stowarzyszenia europejskiego, a które nie będą nim objęte.

INFORMACJE O PRZYJĘCIU W KOMISJI OPINIODAWCZEJ

Data przyjęcia	9.11.2021
Wynik głosowania końcowego	+ : 44 - : 6 0 : 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Konstantinos Arvanitis, Malik Azmani, Pietro Bartolo, Vasile Blaga, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Caterina Chinnici, Clare Daly, Anna Júlia Donáth, Cornelia 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 Skytvedal, Tineke Strik, Annalisa Tardino, Tomas Tobé, Tom Vandendriessche, Bettina Vollath, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego	Romeo Franz, Beata Kempa, Ondřej Kovařík, Rob Rooker, Maria Walsh
Zastępcy (art. 209 ust. 7) obecni podczas głosowania końcowego	Clara Aguilera, Claudia Gamon, Martin Hojsík, Antonius Manders, Alin Mituța, Maria Noichl, Janina Ochojska, Michaela Šojdrová, Ivan Štefanec

GŁOSOWANIE KOŃCOWE W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO W KOMISJI OPINIODAWCZEJ

44	+
ECR	Assita Kanko
PPE	Vasile Blaga, Jeroen Lenaers, Antonius Manders, Roberta Metsola, Janina Ochojska, Emil Radev, Ralf Seekatz, Sara Skyttedal, 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 Briemont, Damien Carême, Romeo Franz, Tineke Strik

6	-
ECR	Jorge Buxadé Villalba, Beata Kempa, Rob Rooker
ID	Peter Kofod, Annalisa Tardino, Tom Vandendriessche

0	0

Objaśnienie używanych znaków:

+ : za

- : przeciw

0 : wstrzymało się