Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA TAMARA ĆAPETA
prezentate la 5 iunie 2025[1]

Cauza C-769/22

Comisia Europeană
împotriva

Ungariei

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Reglementare națională care introduce măsuri mai stricte împotriva «infractorilor pedofili» și care modifică anumite legi pentru protecția copiilor – Legislație care vizează în principal conținuturile care reprezintă sau promovează divergențele față de identitatea personală corespunzătoare sexului de la naștere, schimbarea sexului sau homosexualitatea – Articolul 56 TFUE – Directiva 2000/31/CE – Directiva 2006/123 – Directiva 2010/13/UE – Restricție privind prestarea de servicii – Carta drepturilor fundamentale – Articolul 21 – Nediscriminare – Articolul 7 – Dreptul la viața privată și de familie – Articolul 11 – Libertatea de exprimare – Articolul 1 – Demnitate umană – Articolul 2 TUE – Valorile Uniunii Europene – Justițiabilitate – Criteriu pentru constatarea unei încălcări a articolului 2 TUE”

Cuprins

I. Introducere și istoricul procedurii 3

A. Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții 4

B. Cadrul juridic și prezentarea prezentei cauze 5

1. Dreptul Uniunii 5

2. Dreptul maghiar 6

3. Prezentare generală a cauzei 8

II. Analiză – Partea întâi: Încălcarea unor drepturi și valori fundamentale 9

[1] Limba originală: engleza.

A. Esența litigiului 10

B. Al cincilea motiv invocat de Comisie – Încălcarea drepturilor prevăzute de cartă 12

1. Aplicabilitatea cartei 12

2. Încălcarea articolului 21 din cartă 14

3. Încălcarea articolului 11 din cartă 17

4. Încălcarea articolului 7 din cartă 19

5. Poate fi justificată o ingerință în drepturile fundamentale? 20

6. Încălcarea articolului 1 din cartă 24

C. Al șaselea motiv al Comisiei- Încălcarea articolului 2 TUE 25

1. Justițiabilitatea articolului 2 TUE 27

a) Rolul articolului 2 TUE în ordinea juridică a Uniunii Europene 27

1) Identitatea constituțională a Uniunii Europene 27

2) Condiție de funcționare a ordinii juridice a Uniunii Europene 28

b) Articolul 2 TUE ca dispoziție obligatorie din punct de vedere juridic 29

1) Text, context și istoric 29

2) Importanța articolului 49 TUE 31

c) Motive care pledează pentru și împotriva justițiabilității articolului 2 TUE 33

1) Motive care pledează în favoarea posibilității justițiabilității 33

2) Analiza motivelor care se opun justițiabilității 34

i) Articolul 7 TUE 34

ii) Caracterul general al valorilor prevăzute la articolul 2 TUE 35

iii) Identitatea constituțională națională 37

iv) Scopul unei constatări de sine stătătoare a încălcării articolului 2 TUE . . . 38

2. Cum se evaluează dacă au fost depășite „liniile roșii”? 39

a) Negarea valorilor drept criteriu pentru constatarea unei încălcări a articolului 2 TUE 40

b) Încălcarea drepturilor prevăzute de cartă și dialogul constituțional 41

3. Încălcarea articolului 2 TUE în prezenta cauză 42

a) Normele în discuție neagă valorile prevăzute la articolul 2 TUE 42

b) Ce valori au fost încălcate? 43

III. Analiză – Partea a doua: Încălcarea dreptului primar și derivat privind libera circulație a serviciilor și a RGPD 45

A. Primul motiv invocat de Comisie 45

1. Norma 4 45

2. Norma 6 46

3. Norma 3 47

4. Norma 5 48

B. Al doilea motiv invocat de Comisie 49

1. Normele 1 și 3 se încadrează în domeniile coordonate în sensul Directivei privind comerțul electronic 49

2. Norma 1 intră în domeniul de aplicare al Directivei privind comerțul electronic 51

3. Normele 1 și 3 restricționează serviciile societății informaționale 51

C. Al treilea motiv al Comisiei 51

1. Normele 1 și 3 52

2. Norma 7 52

D. Al patrulea motiv al Comisiei 53

IV. Cheltuielile de judecată 56

V. Concluzie 56

I. Introducere și istoricul procedurii

1. Prin prezenta acțiune, Comisia solicită Curții să constate că Ungaria a încălcat dreptul Uniunii prin adoptarea mai multor modificări aduse diferitor texte legislative naționale, care au fost introduse prin „Legea LXXIX din 2021 de stabilire a unor măsuri mai stricte împotriva infractorilor pedofili și de modificare a anumitor legi pentru protecția copiilor” (denumită în continuare „Legea de modificare”) [2].

[2] A pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény.

2. Mai multe dintre aceste modificări, care, potrivit Ungariei, au fost introduse cu scopul de a proteja copiii, interzic sau restricționează accesul la conținuturi care reprezintă sau promovează „identități personale care nu corespund sexului de la naștere, schimbarea sexului sau homosexualitatea” (din motive de concizie, ne vom referi ocazional la un astfel de conținut ca fiind „conținut LGBTI”[3]).

3. Potrivit Comisiei, modificările în cauză încalcă dreptul Uniunii pe trei niveluri: în primul rând, ele încalcă mai multe instrumente de drept derivat referitoare la prestarea de servicii și articolul 56 TFUE; în al doilea rând, modificările contravin drepturilor garantate de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”)[4]; în sfârșit, modificările încalcă de asemenea articolul 2 TUE, care stabilește valorile fundamentale pe care se întemeiază Uniunea Europeană.

4. Această din urmă afirmație, potrivit căreia Ungaria a încălcat articolul 2 TUE, ca motiv de sine stătător pentru constatarea unei încălcări a dreptului Uniunii, are caracter de noutate. Ea ridică probleme importante, cum ar fi aspectul justițiabilității acestei dispoziții în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și momentul exact în care Curtea ar trebui să constate o încălcare a articolului 2 TUE, pe lângă încălcarea normelor privind piața internă și a cartei. Prin urmare, Curtea a decis să soluționeze prezenta cauză în plen.

A. Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

5. La 25 mai 2021, doi parlamentari maghiari au prezentat Parlamentului Ungariei un proiect de lege „de stabilire a unor măsuri mai stricte împotriva infractorilor pedofili și de modificare a anumitor legi pentru protecția copiilor”.

6. La 10 iunie 2021, comisia legislativă a Parlamentului a propus amendamente la acest proiect de lege, care priveau homosexualitatea și identitatea de gen.

7. La 15 iunie 2021, legiuitorul maghiar a adoptat Legea de modificare. Aceasta a intrat în vigoare la 8 iulie 2021.

8. La 15 iulie 2021, Comisia a adresat Ungariei o scrisoare de punere în întârziere în care își exprima opinia potrivit căreia, ca urmare a adoptării Legii de modificare, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul diferitor dispoziții ale dreptului Uniunii.

9. Într-o scrisoare din 15 septembrie 2021, Ungaria a contestat faptul că a avut loc o încălcare a dreptului Uniunii.

10. La 2 decembrie 2021, Comisia a emis un aviz motivat în care a susținut că Legea de modificare încalcă dreptul Uniunii. Prin urmare, Comisia a invitat Ungaria să ia măsurile necesare pentru a se conforma avizului motivat în termen de două luni de la primirea acestuia.

[3] LGBTI este abrevierea pentru persoanele lesbiene, gay, bisexuale, transsexuale și intersexuale, recunoscută de Asociația Internațională a Persoanelor Lesbiene, Gay, Bisexuale, Transsexuale și Intersexuale (ILGA). A se vedea https://www.ilga-europe.org/about-us/who-we-are/glossary/(pagină accesată la 18 februarie 2025). Această abreviere este utilizată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”) atunci când se pronunță cu privire la chestiuni similare. A se vedea de exemplu Curtea EDO, 23 ianuarie 2023, Macatė împotriva Lituaniei (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519). Abrevierea a fost utilizată și în jurisprudența Curții. A se vedea de exemplu Hotărârea din 23 aprilie 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289). A se vedea de asemenea Concluziile avocatei generale Medina prezentate în cauza Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) (C-436/20, EU:C:2022:77, punctul 2).

[4] Comisia invocă articolele 1, 7, 11 și 21 din cartă.

11. Printr-o scrisoare din 2 februarie 2022, Ungaria a răspuns la avizul motivat, reiterând faptul că Legea de modificare este conformă cu dreptul Uniunii.

12. La 19 decembrie 2022, Comisia a introdus prezenta acțiune la Curte în temeiul articolului 258 TFUE.

13. Ungaria și-a depus memoriul în apărare la 8 martie 2023.

14. Comisia și Ungaria au depus un memoriu în replică și, respectiv, un memoriu în duplică la 20 aprilie 2023 și, respectiv, la 31 mai 2023.

15. Prin deciziile din 20 martie, din 4 mai și din 29 iunie 2023, președintele Curții a admis cererile de intervenție în prezenta cauză în susținerea concluziilor Comisiei formulate de 16 state membre, și anume Regatul Belgiei, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Estonia, Republica Franceză, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Finlanda, Regatul Suediei, precum și de Parlamentul European.

16. Ungaria a prezentat un memoriu în răspuns la aceste intervenții la 18 ianuarie 2024.

17. La 19 noiembrie 2024, a avut loc o ședință în cadrul căreia Comisia, Ungaria, Regatul Belgiei, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Estonia, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Finlanda, Regatul Suediei, precum și Parlamentul European au prezentat observații orale.

B. Cadrul juridic și prezentarea prezentei cauze

1. Dreptul Uniunii

18. Articolul 2 TUE prevede:

„Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.”

19. Prezenta cauză privește de asemenea articolul 56 TFUE, articolele 1, 7, 11 și 21 din cartă, precum și următoarele instrumente de drept derivat al Uniunii: Directiva privind comerțul electronic [5], Directiva privind serviciile [6], Directiva SMAV [7] și RGPD [8].

2. Dreptul maghiar

20. Opt amendamente (denumite în continuare „normele”) introduse prin Legea de modificare care sunt relevante pentru prezenta cauză au modificat următoarele șase acte legislative naționale:

– Legea XXXI din 1997 privind protecția copiilor și administrarea tutelelor (1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, denumită în continuare „Legea privind protecția copilului”) (*norma 1*) [9];

– Legea CVIII din 2001 privind anumite aspecte referitoare la serviciile de comerț electronic și serviciile societății informaționale (2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, denumită în continuare „Legea privind comerțul electronic”) (*norma 2*) [10];

– Legea XLVIII din 2008 privind condițiile de bază și anumite restricții aplicabile activităților de publicitate comercială (2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól, denumită în continuare „Legea privind publicitatea”) (*norma 3*) [11];

5 Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (Directiva privind comerțul electronic) (JO 2000, L 178, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 29, p. 257).

6 Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50) (denumită în continuare „Directiva privind serviciile”).

7 Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale) (JO 2010, L 95, p. 1), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2018/1808 (denumită în continuare „Directiva SMAV”).

8 Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) (JO 2016, L 119, p. 1, denumit în continuare „RGPD”).

9 Articolul 1 alineatul (2) din Legea de modificare a introdus articolul 6/A din Legea privind protecția copilului, care are în prezent următorul cuprins: „În vederea îndeplinirii obiectivelor prezentei legi și garantării drepturilor copiilor, se interzice punerea la dispoziția persoanelor cu vârsta sub 18 ani a unor conținuturi pornografice, precum și a unor conținuturi care înfățișează sexualitatea ca scop în sine ori care promovează sau reprezintă divergența față de identitatea personală corespunzătoare sexului de la naștere, schimbarea sexului sau homosexualitatea.”

10 Articolul 2 alineatul (2) din Legea de modificare a introdus un nou articol 4/D în Legea privind comerțul electronic. Norma 2 împuternicește și mandatează un organism denumit Masa Rotundă online pentru Protecția Copiilor să ia anumite măsuri cu privire la furnizorii de servicii electronice. Organismul respectiv poate examina cazuri individuale și poate face recomandări furnizorilor de servicii pentru a-i convinge să înceteze activitățile ilicite și, în cazul în care refuză să urmeze recomandarea respectivă, poate sesiza Autoritatea Națională pentru Mass-media și Telecomunicații. Organismul în cauză este de asemenea abilitat să țină un registru al tipurilor de conținuturi considerate dăunătoare pentru dezvoltarea fizică, mentală și morală a minorilor.

11 Articolul 3 din Legea de modificare a introdus un nou articol 8 alineatul (1a) în Legea privind publicitatea, care are în prezent următorul cuprins: „Se interzice punerea la dispoziția persoanelor cu vârsta sub 18 ani a publicității care înfățișează sexualitatea ca scop în sine ori care promovează sau reprezintă divergența față de identitatea personală corespunzătoare sexului de la naștere, schimbarea sexului sau homosexualitatea.”

– Legea CLXXXV din 2010 privind serviciile mass-media și mijloacele de informare în masă (2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról, denumită în continuare „Legea privind mass-media”) (*normele 4*[12]*, 5*[13] *și 6*[14]);

– Legea CXC din 2011 privind educația publică națională (2011. évi CXC. törvény. a nemzeti köznevelésről, denumită în continuare „Legea educației publice naționale”) (*norma 7*)[15];

– Legea XLVII din 2009 privind sistemul cazierelor judiciare, registrul hotărârilor judecătorești pronunțate împotriva cetățenilor maghiari de către instanțele din statele membre ale Uniunii Europene și înregistrarea datelor biometrice în scopuri penale și polițienești (2009. évi XLVII. törvény a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról, denumită în continuare „Legea privind sistemul cazierelor judiciare”) (*norma 8*)[16].

21. Dintre aceste opt norme, Comisia consideră că șapte încalcă dreptul Uniunii, în timp ce norma 2 a fost prezentată de Comisie numai în scop contextual[17].

22. Normele 1, 3, 4, 6 și 7 au o formulare foarte similară. Ele interzic (normele 1, 3, 6 și 7) sau restricționează (norma 4) accesul minorilor la conținuturi care reprezintă sau promovează divergențele față de identitatea personală corespunzătoare sexului de la naștere, schimbarea sexului sau homosexualitatea. Norma 7 interzice numai promovarea, dar nu și reprezentarea de conținut LGBTI.

23. Norma 5 impune Consiliului pentru Mass-media, în cazul în care sunt identificate probleme în legătură cu dispozițiile privind clasificarea sau cu Legea CIV din 2010 privind libertatea presei („2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól”, denumită în continuare „Legea privind libertatea presei”), obligația de a solicita statului membru sub jurisdicția căruia își desfășoară activitatea furnizorul de servicii mass-media menționat la norma 4 să pună în aplicare măsuri eficace și să elimine orice încălcare identificată de Consiliul pentru Mass-media.

12 Articolul 9 alineatul (2) din Legea de modificare a introdus un nou articol 9 alineatul (6) în Legea privind mass-media, care are în prezent următorul cuprins: „Sunt clasificate în categoria V programele de natură să exercite o influență negativă asupra dezvoltării fizice, mentale sau morale a minorilor, în special ca urmare faptului că sunt axate pe promovarea sau reprezentarea violenței, a unor identități de gen care nu corespund sexului stabilit la naștere, a schimbării de sex sau a homosexualității ori pe reprezentarea directă, naturalistă sau de manieră nejustificată a sexualității. Aceste programe sunt evaluate după cum urmează: nepotrivit pentru publicul cu vârsta mai mică de [18] ani.” Consecința acestei clasificări este că, potrivit articolului 10 din Legea privind mass-media (care nu a fost modificat prin Legea de modificare), astfel de programe, clasificate în categoria V, pot fi difuzate numai între orele 22.00 și 5.00.

13 Articolul 9 alineatul (5) din Legea de modificare a introdus un nou articol 179 alineatul (2) în Legea privind mass-media.

14 Articolul 9 alineatul (3) din Legea de modificare a introdus un nou articol 32 alineatul (4a) în Legea privind mass-media, care are în prezent următorul cuprins: „Programele susceptibile să dăuneze bunei dezvoltări fizice, mentale și morale a copiilor, în special prin faptul că au ca element determinant reprezentarea sexualității ca scop în sine, a pornografiei, precum și promovarea și reprezentarea divergenței față de identitatea personală corespunzătoare sexului de la naștere, a schimbării sexului și a homosexualității, nu pot fi calificate drept anunț de interes public sau mesaj de sensibilizare.”

15 Articolul 11 din Legea de modificare a introdus un nou articol 9 alineatul (12) în Legea educației publice naționale, care are în prezent următorul cuprins: „În cadrul activităților organizate pentru elevi privind cultura sexuală, viața sexuală, orientarea sexuală și dezvoltarea sexuală, trebuie să se acorde o atenție deosebită dispozițiilor articolului XVI alineatul (1) din Legea fundamentală [a Ungariei (Magyarország alaptörvénye)]. Aceste activități nu trebuie să vizeze promovarea divergenței față de identitatea personală corespunzătoare sexului de la naștere, a schimbării sexului și a homosexualității.”

16 Articolul 4 alineatul (1) din Legea de modificare a introdus un nou articol 67 alineatul (1) literele (a)-(d) în Legea privind sistemul cazierelor judiciare.

17 Potrivit punctului 8 din cererea introductivă a Comisiei, norma 2 amplifică încălcările săvârșite prin normele 1 și 3-7. Comisia nu solicită Curții să declare norma 2 contrară dreptului Uniunii și explică faptul că a inclus norma 2 în acțiunea sa pentru simplul motiv că aceasta consolidează celelalte norme care fac obiectul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

24. Norma 8 impune organismelor care au acces la datele înregistrate să ofere „persoanelor autorizate” acces la datele respective, să transmită date la cerere, să certifice datele și să facă schimb de informații cu privire la persoanele condamnate pentru infracțiuni sexuale împotriva copiilor.

3. Prezentare generală a cauzei

25. În cadrul prezentei acțiuni, Comisia contestă aceste șapte norme. În ceea ce privește normele 1, 3, 4, 6 și 7, ea susține că normele menționate încalcă mai multe dispoziții ale dreptului primar sau derivat al Uniunii (motivele 1-3), ale cartei (motivul 5) și ale articolului 2 TUE (motivul 6). În ceea ce privește normele 5 și 8, Comisia nu invocă o încălcare a articolului 2 TUE, ci numai a dreptului derivat al Uniunii, în ceea ce privește norma 5 (motivul 1), și a dreptului derivat al Uniunii, precum și a cartei, în ceea ce privește norma 8 (motivul 4).

26. Pentru a facilita înțelegerea acestei acțiuni complexe, motivele Comisiei, în măsura în care se referă la diferite norme naționale și la diferite dispoziții de drept al Uniunii, sunt prezentate schematic în tabelul de mai jos.

<table>
<tr><td>Norme naționale</td><td colspan="3">Dispozițiile de drept al Uniunii pretins încălcate și motivele relevante ale Comisiei</td></tr>
<tr><td>Norma 1
(care figurează în Legea privind protecția copilului)</td><td>Articolul 3 alineatul (2) din Directiva privind comerțul electronic (motivul 2);
Articolele 16 și 19 din Directiva privind serviciile și articolul 56 TFUE (motivul 3)</td><td rowspan="4">Articolele 1, 7, 11 și 21 din cartă (motivul 5)</td><td rowspan="4">Articolul 2 TUE (motivul 6)</td></tr>
<tr><td>Norma 3
(care figurează în Legea privind publicitatea)</td><td>Articolul 9 alineatul (1) litera (c) punctul (ii) din Directiva SMAV (motivul 1);
Articolul 3 alineatul (2) din Directiva privind comerțul electronic (motivul 2);
Articolele 16 și 19 din Directiva privind serviciile și articolul 56 TFUE (motivul 3)</td></tr>
<tr><td>Normele 4 și 6
(care figurează în Legea privind mass-media)</td><td>Articolul 6a alineatul (1) din Directiva SMAV (motivul 1)</td></tr>
<tr><td>Norma 7
(care figurează în Legea privind educația publică națională)</td><td>Articolele 16 și 19 din Directiva privind serviciile și articolul 56 TFUE (motivul 3)</td></tr>
</table>

Norma 5 (care figurează în Legea privind mass-media)	Articolul 2 și articolul 3 alineatul (1) din Directiva SMAV (**motivul 1**)		
Norma 8 (care figurează în Legea privind sistemul cazierelor judiciare)	Articolul 10 din RGPD și articolul 8 alineatul (2) din cartă (**motivul 4**)		

27. Comisia solicită Curții să constate că normele încalcă dispozițiile dreptului Uniunii, astfel cum sunt prezentate în tabel. Ungaria consideră că Curtea ar trebui să respingă în întregime acțiunea Comisiei ca nefondată.

II. Analiză – Partea întâi: Încălcarea unor drepturi și valori fundamentale

28. Prezenta procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor privește încălcări multiple ale unor norme privind piața internă, deoarece se referă la libertatea de a presta servicii și la mai multe drepturi cuprinse în cartă. Este important de remarcat faptul că în cadrul prezentei proceduri se invocă, pentru prima dată, și un motiv distinct, întemeiat pe încălcarea articolului 2 TUE.

29. Importanța primordială a chestiunilor referitoare la încălcarea articolului 2 TUE ne-a determinat să nu respectăm ordinea motivelor invocate de Comisie. Dat fiind că multe dintre aspectele referitoare la primul nivel al motivelor expuse în cererea introductivă a Comisiei sunt probleme juridice de natură tehnică și că unele motive de încălcare se referă numai la dreptul derivat al Uniunii, iar nu la cartă și la articolul 2 TUE, vom aborda acest prim nivel al motivelor în cadrul părții a doua a analizei noastre [18].

30. Cu toate acestea, în măsura în care acest prim nivel al motivelor este important pentru introducerea cartei în prezenta cauză [19], trebuie să explicăm de la bun început că, în opinia noastră, toate modificările în discuție intră în domeniul de aplicare al directivelor invocate de Comisie și/sau al articolului 56 TFUE [20]. Prin urmare, orice derogare de la libera prestare a serviciilor introdusă prin aceste modificări trebuie nu numai să fie justificată de obiective de interes general, urmărite în mod proporțional, ci și să nu încalce niciunul dintre drepturile garantate de cartă [21].

[18] Aceasta înseamnă că vom aborda în detaliu primele patru motive invocate de Comisie în cadrul celei de a doua părți a prezentelor concluzii. În prima parte a prezentelor concluzii, vom aborda al cincilea și al șaselea motiv invocate de Comisie.

[19] Potrivit articolului 51 alineatul (1), carta se aplică statelor membre numai în cazul în care acestea „pun în aplicare dreptul Uniunii". Curtea a interpretat această noțiune în sensul că include toate situațiile care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctele 19 și 21)], inclusiv cele în care statele membre invocă derogări de la libertățile pieței interne permise de dreptul Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iunie 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punctul 43)].

[20] O discuție mai detaliată cu privire la această poziție va urma în a doua parte a concluziilor noastre.

[21] A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iunie 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punctele 42-44), Hotărârea din 14 octombrie 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, punctele 37 și 38 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 4 octombrie 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, punctul 62).

31. În pofida deciziei noastre de a modifica ordinea în care vom aborda motivele invocate de Comisie, trebuie subliniat că, în cererea introductivă, Comisia a solicitat Curții să constate o încălcare a articolului 2 TUE în coroborare cu alte încălcări ale dreptului Uniunii privind libera prestare a serviciilor și ale cartei. Prin urmare, motivul întemeiat pe încălcarea articolului 2 TUE se înscrie în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

32. Comisia solicită Curții, după cum a subliniat în ședință, să constate că a avut loc o încălcare a articolului 2 TUE numai în aceste împrejurări speciale. Ne vom referi la o atare situație drept utilizarea articolului 2 TUE ca motiv de încălcare *de sine stătător*, spre deosebire de utilizarea sa ca motiv de încălcare *autonom*. Ar exista un motiv de încălcare autonom în cazul în care o încălcare a articolului 2 TUE ar putea fi constatată chiar în afara domeniului de aplicare al dreptului Uniunii sau independent de alte încălcări ale dreptului Uniunii.

33. În speță nu se ridică problema eventualei aplicări autonome a articolului 2 TUE pentru a aprecia validitatea legislației statelor membre sau a acțiunilor întreprinse în afara domeniului de aplicare al dreptului Uniunii[22]. Chiar dacă a fost dezbătută într-o anumită măsură în ședință, această problemă nu este în discuție în prezenta cauză și considerăm că Curtea ar trebui să amâne orice asemenea analiză pentru o cauză viitoare adecvată.

34. Având în vedere aceste observații introductive, vom continua concluziile noastre după cum urmează. În partea întâi secțiunea A, vom explica motivul pentru care prezenta cauză se referă în esența sa la valori. În secțiunea B, vom prezenta argumente cu privire la motivul pentru care legislația maghiară reprezintă o încălcare a drepturilor fundamentale protejate în temeiul articolelor 21, 11 și 7 din cartă și, mai ales, cu privire la motivul pentru care aceste încălcări nu pot fi justificate. Vom explica în continuare de ce aceasta constituie o încălcare a demnității umane, astfel cum este consacrată la articolul 1 din cartă. În secțiunea C, vom aborda aspectul dacă afirmația Comisiei referitoare la o încălcare de sine stătătoare a articolului 2 TUE poate fi acceptată. În partea a doua a prezentelor concluzii, vom reveni asupra argumentelor Comisiei și asupra contraargumentelor Ungariei cu privire la încălcarea dispozițiilor concrete ale Tratatului FUE și ale dreptului derivat al Uniunii.

A. Esența litigiului

35. Întrebată în ședință cu privire la motivele pentru care a introdus un motiv de sine stătător întemeiat pe o încălcare a articolului 2 TUE, Comisia a explicat că, atunci când a examinat încălcările individuale ale diferitelor instrumente secundare ale Uniunii și ale cartei, a ajuns la concluzia că există „ceva mai mult” în prezenta cauză.

36. În opinia noastră, acest „ceva mai mult” provine din divergența subiacentă referitoare la valori ce există între poziția guvernului maghiar și cea a Comisiei în ceea ce privește rațiunile prezentate de Ungaria pentru a motiva și a justifica modificările în litigiu.

[22] Chiar dacă este dificil să se imagineze încălcări ale articolului 2 TUE care nu ar avea niciun impact asupra niciunei alte dispoziții a dreptului Uniunii, un astfel de scenariu ar putea fi totuși avut în vedere. În acest sens, a se vedea Rossi, L.S., „«Concretised», «Flanked», or «Standalone»? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU”, *European Papers*, 2025, p. 23.

37. Ungaria susține că modificările vizează protecția minorilor și sunt necesare pentru aceasta, deoarece expunerea minorilor la „conținut LGBTI” poate avea o influență negativă asupra dezvoltării lor fizice, mentale sau morale. Statul membru menționat explică de asemenea că decizia de a prezenta un „conținut LGBTI” potențial dăunător unui minor ar trebui lăsată la latitudinea părinților sau a tutorilor legali ai acestuia.

38. Comisia, susținută de Parlamentul European și de cele 16 state membre interveniente, consideră că expunerea minorilor la conținuturi care descriu vieți LGBTI nu poate, în sine, să dăuneze dezvoltării lor.

39. În acest stadiu, este necesar să se explice că legislația maghiară nu interzice sau restricționează reprezentarea de conținut LGBTI erotic sau pornografic, ci interzice prezentarea vieții obișnuite a persoanelor LGBTI. Cu alte cuvinte, normele în cauză interzic sau restricționează „conținutul LGBTI” *în plus față de* conținutul pornografic sau conținutul care descrie sexualitatea de manieră nejustificată sau violența [23]. Pentru a proteja copiii de conținutul sexual explicit, nu era necesar să se modifice legislația prin adăugarea interdicției privind „conținutul LGBTI”. Un asemenea conținut fusese deja inclus în normele de protecție a minorilor înainte de adoptarea modificărilor contestate.

40. Prin urmare, nu se poate concluziona decât că interdicția suplimentară a „conținutului LGBTI”, așa cum a fost introdusă prin modificările în litigiu, se aplică vieții obișnuite de zi cu zi a persoanelor LGBTI. Acesta este sensul în care vom utiliza expresia „conținut LGBTI”.

41. Decizia Ungariei de a proteja minorii de „conținut LGBTI” nu se bazează pe nicio dovadă științifică a potențialei sale nocivități pentru dezvoltarea fizică, mentală sau morală a copiilor. Prin urmare, aceasta se bazează pe o judecată de valoare sau, astfel cum a menționat Parlamentul European, pe ideea preconceptă potrivit căreia viața homosexuală și non-cisgen nu are aceeași valoare sau statut ca viața heterosexuală și cisgen. Acesta este motivul pentru care Ungaria consideră că „accesul minorilor la un asemenea conținut ar putea afecta negativ imaginea lor despre ei înșiși sau despre lume” [24].

42. Judecata de valoare pe care se întemeiază legislația maghiară în discuție este în totală contradicție cu valorile demnității umane, egalității și respectării drepturilor omului, așa cum sunt înțelese în Uniunea Europeană și în ordinea europeană mai largă a drepturilor omului, astfel cum sunt definite în Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „CEDO”) [25].

[23] În acest sens, „conținutul LGBTI” este interzis prin normele 1 și 3, alături de conținutul pornografic și conținutul care prezintă sexualitatea de manieră nejustificată; prin norma 4, alături de interzicerea conținuturilor care au ca element central violența sau reprezentarea de manieră nejustificată a sexualității, și prin norma 6, alături de interzicerea reprezentării pornografiei și a reprezentării de manieră nejustificată a sexualității. Cu toate acestea, norma 7 interzice doar promovarea conținutului LGBTI.

[24] În cererea introductivă, Comisia a citat această afirmație din răspunsul Ungariei la scrisoarea de punere în întârziere. A se vedea punctul 250 din cererea introductivă a Comisiei.

[25] A se vedea de exemplu Curtea EDO, 21 octombrie 2010, Alekseyev împotriva Rusiei (CE:ECHR:2010:1021JUD000491607, punctul 86), în care această instanță a explicat că nu există „dovezi științifice sau date sociologice […] care să sugereze că simpla menționare a homosexualității sau dezbaterea publică deschisă cu privire la statutul social al minorităților sexuale ar afecta în mod negativ copiii”. A se vedea de asemenea Curtea EDO, 20 iunie 2017, Bayev și alții împotriva Rusiei (CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, punctul 82), în care Curtea EDO a constatat că, în măsura în care minorii care au asistat la campania în favoarea persoanelor LGBTI au fost expuși ideilor legate de diversitate, egalitate și toleranță, adoptarea acestor opinii nu putea decât să favorizeze coeziunea socială, fapt confirmat și în recenta hotărâre a Curții EDO din 23 ianuarie 2023, Macatė împotriva Lituaniei (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519, punctul 211).

43. Prin urmare, dezacordul dintre Comisie și Ungaria în prezenta cauză este un dezacord cu privire la *valori*. Cu toate acestea, rămâne întrebarea dacă un atare dezacord ar putea și ar trebui să conducă la aplicarea articolului 2 TUE.

44. Înainte de a începe o discuție cu privire la aplicabilitatea articolului 2 TUE în prezenta cauză, vom demonstra mai întâi că normele contestate încalcă o serie de drepturi fundamentale protejate de cartă și că încălcarea acestor drepturi nu poate fi justificată de motivele invocate de Ungaria.

B. Al cincilea motiv invocat de Comisie – Încălcarea drepturilor prevăzute de cartă

45. Comisia susține că normele 1, 3, 4, 6 și 7 încalcă interdicția discriminării pe motive de sex și orientare sexuală, astfel cum este prevăzută la articolul 21 din cartă (2), libertatea de exprimare și de informare, astfel cum este garantată de articolul 11 din cartă (3), precum și respectarea vieții private și de familie, astfel cum este prevăzută la articolul 7 din cartă (4). Ungaria contestă toate aceste afirmații, susținând că normele sale servesc protecției minorilor. Vom analiza dacă normele în litigiu constituie o ingerință în aceste drepturi, după ce vom explica mai întâi dacă carta este aplicabilă normelor în discuție (1). După cum vom demonstra, ingerința care într-adevăr există nu poate fi justificată (5), motiv pentru care considerăm că afirmația Comisiei cu privire la încălcarea demnității umane ar trebui de asemenea admisă (6).

1. Aplicabilitatea cartei

46. În conformitate cu articolul 51 alineatul (1) din cartă, statele membre au obligații în temeiul cartei numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. După cum a explicat Curtea, aceasta înseamnă că drepturile fundamentale garantate de cartă trebuie respectate ori de câte ori o reglementare națională intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii [26]. Cu alte cuvinte, Ungaria încalcă carta numai dacă normele atacate intră în domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE și/sau al instrumentelor de drept derivat care, potrivit Comisiei, sunt încălcate de normele respective. Înainte de a examina motivele întemeiate pe o încălcare a drepturilor fundamentale, ar trebui, așadar, să stabilim mai întâi dacă cele cinci norme în cauză intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

47. Ungaria nu contestă că normele 3, 4 și 6 intră în domeniul de aplicare al cel puțin unei directive. Totuși, ea consideră că normele 1 și 7 nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

48. Norma 1 interzice reprezentarea și promovarea „conținutului LGBTI” în rândul minorilor în contextul Legii privind protecția copilului. Ungaria susține că această lege se adresează statului, autorităților locale și persoanelor fizice și juridice mandatate de autoritățile publice să furnizeze o gamă restrânsă de servicii în ceea ce privește îngrijirea și protecția copiilor. Astfel de servicii nu sunt oferite contra cost și, prin urmare, nu intră sub incidența noțiunii de servicii în sensul articolului 56 TFUE. În plus, este puțin probabil ca asemenea servicii să fie furnizate la nivel transfrontalier.

[26] Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 21).

49. Cu toate acestea, Comisia susține, în primul rând, că domeniul de aplicare al Legii privind protecția copilului nu este într-atât de restrâns și că se aplică și instituțiilor care oferă servicii de îngrijire a copiilor în schimbul unei remunerații, cum ar fi centrele de îngrijire de zi [27] sau centrele private de plasament. Acestea pot intra sub incidența noțiunii de prestator de servicii în sensul dreptului Uniunii dacă își prestează serviciile în schimbul unei remunerații.

50. În plus, chiar dacă destinatarii Legii privind protecția copilului nu furnizează servicii pentru copii în schimbul unei remunerații, ei sunt descurajați să achiziționeze servicii, inclusiv cele oferite de furnizori din alte state membre, care includ „conținut LGBTI". Având în vedere că li se interzice să utilizeze acest conținut în cadrul îngrijirii copiilor, ei nu au niciun motiv să devină destinatari ai serviciilor cu „conținut LGBTI" [28].

51. Articolul 56 TFUE și Directiva privind serviciile interzic restricțiile în calea atât a furnizării, cât și a primirii de servicii transfrontaliere [29]. În plus, Directiva privind comerțul electronic, care, potrivit Comisiei, este încălcată prin norma 1, interzice de asemenea restricțiile în calea atât a furnizării, cât și a primirii de servicii ale societății informaționale [30].

52. După cum a susținut Comisia, este posibil ca Legea privind protecția copilului să facă mai puțin atractivă furnizarea de servicii transfrontaliere, cum ar fi, de exemplu, o piesă de teatru care prezintă povestea unei familii LGBTI și care este jucată în centre de zi pentru copii din Uniunea Europeană. În egală măsură, o unitate de plasament din Ungaria nu are niciun motiv să cumpere un desen animat care cuprinde materiale pedagogice referitoare la identitatea de gen adaptate pentru adolescenți, oferit la cerere, de pe site-ul unui furnizor de servicii situat în Croația. Prin urmare, norma 1 restricționează furnizarea transfrontalieră de servicii ale societății informaționale.

53. În consecință, considerăm că norma 1, astfel cum figurează în Legea privind protecția copilului, se poate aplica serviciilor în sensul dreptului Uniunii.

54. Norma 7, cuprinsă în Legea educației publice naționale, interzice promovarea „conținutului LGBTI" în cadrul educației sexuale.

55. Ungaria susține că această normă nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii privind serviciile, dat fiind că învățământul public nu este considerat un serviciu oferit contra cost în sensul dreptului Uniunii.

56. Este adevărat că jurisprudența consideră în general că învățământul în sectorul public nu constituie o prestare de servicii [31]. Cu toate acestea, în mai multe hotărâri, Curtea a constatat că activitățile educaționale pot fi calificate drept servicii în sensul dreptului Uniunii atunci când

27 A se vedea în această privință articolul 41 din Legea privind protecția copilului.

28 A se vedea prin analogie cauzele referitoare la utilizarea unor produse în care Curtea a considerat că normele care limitează utilizarea unui produs constituie măsuri cu efect echivalent restricțiilor cantitative interzise de articolul 34 TFUE. A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 februarie 2009, Comisia/Italia (Remorci) (C-110/05, EU:C:2009:66), și Hotărârea din 4 iunie 2009, Mickelsson și Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, în special punctele 26-28).

29 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2009, Comisia/Spania (C-153/08, EU:C:2009:618, punctul 29 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 2 martie 2023, Recreatieprojecten Zeeland ș.a. (C-695/21, EU:C:2023:144, punctul 13 și jurisprudența citată).

30 A se vedea în acest sens noțiunea de destinatar al serviciilor prevăzută la articolul 2 litera (d) din Directiva privind comerțul electronic: „orice persoană fizică sau juridică ce utilizează, în scopuri profesionale sau de altă natură, un serviciu al societății informaționale, în special în scopul căutării de informații sau al furnizării accesului la acestea".

31 A se vedea în acest sens Hotărârea din 27 septembrie 1988, Humbel și Edel (263/86, EU:C:1988:451, punctele 17-19), și Hotărârea din 7 decembrie 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, punctele 15 și 16).

sunt prestate în schimbul unei remunerații și se desfășoară în afara sistemului de învățământ strict public, finanțat de stat [32]. Acesta poate fi de asemenea cazul oricărui serviciu prestat de un vorbitor invitat sau expert extern care ar putea lua cuvântul în unitățile de învățământ [33].

57. Prin urmare, considerăm că norma 7 se poate aplica și situațiilor reglementate de dreptul Uniunii.

58. În concluzie, toate cele cinci norme contestate de Comisie intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și, prin urmare, trebuie să fie conforme cu carta.

59. Având în vedere că carta este aplicabilă, vom analiza în continuare compatibilitatea acestor norme cu drepturile prevăzute de cartă invocate de Comisie.

60. Amintim că cele cinci norme vizate de acest motiv sunt formulate în mod similar. Toate restricționează sau interzic accesul minorilor sub vârsta de 18 ani la conținuturile care promovează sau reprezintă divergențele față de identitatea personală corespunzătoare sexului de la naștere, schimbarea sexului sau homosexualitatea, fără nicio distincție între grupele de vârstă. Accesul la un asemenea conținut este restricționat sau interzis fie cu titlu general (norma 1), atunci când este prezentat în programe pe mass-media audiovizuală liniară (MAV) (norma 4), ca mesaje de sensibilizare pe MAV (norma 6), fie ca publicitate în cadrul oricărui tip de mass-media (norma 3). Norma 7 interzice doar promovarea, iar nu și prezentarea „conținutului LGBTI” în contextul educației sexuale.

2. Încălcarea articolului 21 din cartă

61. Articolul 21 din cartă interzice discriminarea printre altele pe motive precum sexul și orientarea sexuală.

62. Potrivit unei jurisprudențe constante, tratamentul mai puțin favorabil al persoanelor ca urmare a schimbării de gen („transsexualism”) [34] reprezintă o discriminare pe criterii de sex [35]. Recenta Hotărâre Mousse confirmă că interdicția discriminării pe criterii de sex se extinde și la discriminarea pe motive de identitate de gen care nu corespunde sexului stabilit la naștere și care nu include o schimbare fizică a genului („identitate transgen”) [36].

63. În schimb, homosexualitatea, vizată și de normele în cauză, intră sub incidența noțiunii de „orientare sexuală” [37].

32 A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 decembrie 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, punctul 17), Hotărârea din 11 septembrie 2007, Comisia/Germania (C-318/05, EU:C:2007:495, punctul 69), și Hotărârea din 20 mai 2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288, punctul 32).

33 A se vedea în acest sens Hotărârea din 27 iunie 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punctul 41 și următoarele).

34 Diferența dintre schimbarea sexului („transsexualism”) și identitatea de gen diferită de cea de la naștere („identitatea transgen”) constă în faptul că prima implică intervenții medicale sau fizice, în timp ce termenul „transgen” se referă mai mult la identitate decât la aspectele fizice sau medicale.

35 Hotărârea din 30 aprilie 1996, P./S. (C-13/94, EU:C:1996:170, punctul 20), Hotărârea din 7 ianuarie 2004, K. B. (C-117/01, EU:C:2004:7, punctul 34), Hotărârea din 27 aprilie 2006, Richards (C-423/04, EU:C:2006:256, punctul 24), și Hotărârea din 26 iunie 2018, MB (Schimbare de sex și pensie pentru limită de vârstă) (C-451/16, EU:C:2018:492, punctul 35).

36 Hotărârea din 9 ianuarie 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2, punctele 61 și 62).

37 Pentru o ilustrare a unui caz de discriminare pe motive de orientare sexuală, a se vedea de exemplu Hotărârea din 12 ianuarie 2023, TP (Editor audiovizual pentru televiziunea publică) (C-356/21, EU:C:2023:9, punctul 66).

64. Comisia susține că discriminarea în discuție în speță constă în diferența de tratament între persoanele heterosexuale și cisgen în comparație cu persoanele LGBTI. Deși normele în litigiu afectează reprezentarea conținuturilor care prezintă minorilor vieți homosexuale și non-cisgen, ele nu restrâng reprezentarea conținuturilor care înfățișează viețile persoanelor heterosexuale și cisgen. În plus, modificările în discuție urmăresc, în opinia Comisiei, marginalizarea persoanelor LGBTI în societatea maghiară.

65. Ungaria susține că normele în cauză nu au ca obiect persoanele LGBTI, ci vizează mai degrabă protecția minorilor într-un număr limitat de situații în care expunerea lor la „conținutul LGBTI" nu poate fi controlată de părinții sau de tutorii lor.

66. Potrivit jurisprudenței Curții, există discriminare nu numai atunci când o persoană este tratată într-un mod mai puțin favorabil decât o altă persoană care se află într-o situație asemănătoare, ci și atunci când o acțiune sau o reglementare realizează diferențieri pe baza unui criteriu interzis. Acest lucru este valabil indiferent de identitatea victimelor afectate de invocarea unui atare criteriu interzis, și anume dacă este vorba despre o persoană care aparține unui grup minoritar pe care interdicția o protejează sau despre o persoană care nu aparține grupului în cauză [38].

67. Aplicând această jurisprudență în prezenta cauză, normele în discuție care se întemeiază în mod explicit pe criteriul sexului (identitate transsexuală sau transgen) și al orientării sexuale (orientarea homosexuală) sunt într-adevăr discriminatorii.

68. În pofida afirmației Ungariei potrivit căreia aceste norme nu vizează acest grup minoritar, ele se întemeiază totuși în mod clar pe o diferențiere pe criterii de sex și orientare sexuală. Astfel cum s-a explicat anterior (a se vedea punctul 39 din prezentele concluzii), este interzis accesul minorilor la conținuturi care prezintă viața obișnuită a persoanelor LGBTI, iar nu numai la reprezentări sexuale explicite sau pornografice ale vieții LGBTI. Cu toate acestea, accesul la conținuturi care prezintă viața obișnuită a persoanelor heterosexuale și cisgen nu este interzis de niciuna dintre normele 1, 3, 4, 6 sau 7.

69. În ceea ce privește norma 7, Ungaria afirmă că interzice numai promovarea „conținutului LGBTI" și numai în contextul educației sexuale. Totuși, acest lucru nu constituie un mijloc de apărare împotriva acuzației de discriminare. Putem fi de acord că promovarea oricărui tip de viață nu ar trebui să facă parte din educație, care ar trebui să fie cât mai imparțială posibil și să permită copiilor să își dezvolte propriile opinii cu privire la diverse aspecte [39]. Cu toate acestea, norma 7 interzice numai promovarea „conținutului LGBTI", dar nu și a conținutului heterosexual sau cisgen. Prin urmare, aceasta este discriminatorie pe criterii de sex și orientare sexuală.

70. Ungaria susține de asemenea că Comisia nu a prezentat niciun exemplu de încălcări concrete ale normelor de combatere a discriminării.

[38] A se vedea în această privință, în ceea ce privește discriminarea etnică, Hotărârea din 16 iulie 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punctul 56). A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:98, punctele 105-120).

[39] Cu ocazia interpretării articolului 2 a doua teză din Primul protocol adițional la CEDO, referitor la dreptul la educație, Curtea EDO a considerat că această dispoziție implică „faptul că statul, în îndeplinirea funcțiilor pe care și le-a asumat în materie de educație și învățământ, trebuie să se asigure că informațiile sau cunoștințele incluse în programa școlară sunt transmise în mod obiectiv, critic și pluralist. Statului i se interzice să urmărească un obiectiv de îndoctrinare care ar putea fi considerat ca nerespectând convingerile religioase și filozofice ale părinților." A se vedea Curtea EDO, 7 decembrie 1976, Kjeldsen, Busk Madsen și Pedersen împotriva Danemarcei, (CE:ECHR:1976:1207JUD000509571, punctul 53), și Hotărârea din 18 martie 2011, Lautsi și alții împotriva Italiei (CE:ECHR:2011:0318JUD003081406, punctul 62).

71. În această privință, trebuie să se țină seama de faptul că procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor constituie o exercitare a unui control jurisdicțional abstract. Comisia îndreaptă adesea asemenea proceduri împotriva legislației *ca atare* a unui stat membru, iar cererea se referă în mod necesar la *potențialul* unei astfel de legislații de a încălca dreptul Uniunii. În atare situații de control jurisdicțional abstract, Curtea, la fel ca curțile constituționale naționale atunci când evaluează constituționalitatea legislației, nu decide cu privire la încălcări concrete ale drepturilor individuale ale omului, ci mai degrabă se pronunță cu privire la potențialul unor asemenea norme de a încălca drepturile fundamentale ale persoanelor sau ale grupurilor.

72. Comisia a prezentat argumente suficiente pentru a demonstra că legislația contestată are potențialul de a dezavantaja diferite persoane sau grupuri, întrucât legislația respectivă se bazează pe criteriul interzis. Orice furnizor de servicii sau destinatar de servicii este dezavantajat de interdicția de a furniza conținut LGBTI sau de a avea acces la acesta. Această limitare nu afectează numai persoanele LGBTI, ci și persoanele fizice și juridice în general.

73. În plus, modificările în cauză au efecte stigmatizante pentru persoanele LGBTI. Stigmatizarea este o situație în care membrilor unui grup minoritar, precum persoanele LGBTI, li se atribuie caracteristici reproșabile din punct de vedere social exclusiv pe baza apartenenței lor sau a apartenenței percepute a lor la grupul respectiv.

74. Stigmatizarea plasează persoanele LGBTI într-o poziție dezavantajată pe piața forței de muncă și în viața socială [40].

75. Suntem de acord cu Comisia că interzicerea accesului la prezentarea vieții cotidiene a persoanelor LGBTI pe motiv că aceasta ar fi considerată dăunătoare este în sine stigmatizantă, nu doar pentru minori, ci și pentru adulți.

76. În plus, percepția negativă asupra comunității LGBTI este înrăutățită de asemenea prin plasarea reprezentării vieții obișnuite a persoanelor LGBTI alături de reprezentări nejustificate ale sexualității și pornografiei, precum și alături de violență.

77. În sfârșit, fuzionarea, în Legea de modificare, a normelor privind protecția copiilor împotriva pedofiliei cu normele adoptate pentru a proteja copiii de conținutul LGBTI sporește și mai mult efectul stigmatizant pe care normele îl produc în sine.

78. Ungaria se apără împotriva acestui din urmă argument explicând că este o tehnică legislativă obișnuită în acest stat membru să se modifice mai multe legi printr-un singur act legislativ și că legile astfel modificate nu au nicio legătură cu pedofilia.

79. Chiar dacă acest lucru ar putea fi valabil din punct de vedere juridic, având în vedere efectul societal pe care o astfel de tehnică l-ar putea avea în această situație specială, Ungaria ar fi putut decide să separe cele două legi de modificare și să evite orice efecte secundare stigmatizante. În schimb, acest stat membru a decis să fuzioneze aceste diferite modificări legislative.

[40] A se vedea în acest sens sondajul realizat de Agenția pentru Drepturi Fundamentale, „LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges”, 11 mai 2024, disponibil la adresa https://fra.europa.eu/en/publication/2024/lgbtiq-equality-crossroads-progress-and-challenges.

80. Adăugăm că mai multe rapoarte ale instituțiilor Uniunii [41] sau ale organizațiilor internaționale care monitorizează respectarea drepturilor omului [42] au recunoscut de asemenea că normele în discuție au un efect stigmatizant, astfel cum susține Comisia.

81. În opinia noastră, contribuția activă la stigmatizarea unui grup minoritar de către un stat, indiferent dacă este intenționată sau neintenționată, constituie o discriminare directă, întrucât este contrară naturii înseși a principiului egalității [43]. Stigmatizarea accentuează prejudecățile deja existente în societate, direcționând dezvoltarea socială în direcția opusă, și nu în direcția egalității. Acest lucru aduce atingere finalității normelor care interzic discriminarea, și anume realizarea egalității în orice societate [44].

82. Constituția Uniunii Europene, care include tratatele și carta, exprimă opțiunea ca persoanele să fie tratate în mod egal, indiferent de sex sau orientare sexuală. Această opțiune este exprimată la articolul 21 din cartă, care enumeră sexul și orientarea sexuală ca motive interzise de discriminare, și la articolul 19 TFUE, care constituie un temei juridic pentru măsurile Uniunii de combatere a acestui tip de discriminare.

83. Chiar dacă ar putea fi adevărat că, în unele societăți europene, drepturile la egalitate ale persoanelor LGBTI nu sunt încă pe deplin internalizate, un stat membru care adoptă norme care îndepărtează de acest obiectiv acceptarea de către societate a egalității acestui grup minoritar încalcă articolul 21 din cartă.

3. Încălcarea articolului 11 din cartă

84. Articolul 11 din cartă garantează libertatea de exprimare și de informare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a transmite informații ori idei fără amestecul autorităților publice. Articolul 11 alineatul (2) din cartă precizează că libertatea și pluralismul mijloacelor de informare în masă sunt de asemenea respectate.

85. Potrivit Explicațiilor cu privire la cartă [45], drepturile garantate de articolul 11 din cartă corespund drepturilor garantate de articolul 10 din CEDO. Din această perspectivă, constatările Curții EDO au constituit o sursă valoroasă de inspirație pentru jurisprudența Curții.

41 Rezoluția Parlamentului European din 8 iulie 2021 referitoare la încălcările legislației UE și ale drepturilor cetățenilor LGBTIQ în Ungaria, ca urmare a modificărilor legislative adoptate de Parlamentul Ungariei [2021/2780(RSP)].

42 Comisia de la Veneția, *Aviz privind compatibilitatea cu standardele internaționale în domeniul drepturilor omului a Legii LXXIX [din 2021] de modificare a anumitor legi privind protecția copiilor, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 129-a sesiuni plenare* (Veneția și online, 10-11 decembrie 2021), punctele 24 și 25. A se vedea de asemenea Amnesty International, *From freedom to censorship*; *the consequences of Hungarian Propaganda Law*, Amnesty international, Budapesta, 2024; Háttér Society, *The Anti-LGBTQI Law of Hungary in Action: A Combination of State- and Self-Enforcement*, noiembrie 2024, disponibil la adresa: https://en.hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/hatter-anti-lgbtqi-law-2024-november.pdf. În ședință, Ungaria a contestat unele dintre constatările specifice din acest raport.

43 A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punctele 84 și 87). A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:98, punctele 147-158).

44 Astfel, articolul 19 alineatul (1) din TFUE oferă un temei juridic pentru *combaterea* discriminării. Mai multe instrumente adoptate în temeiul acestei dispoziții explică faptul că obiectivul lor este de a pune în aplicare principiul egalității de tratament. A se vedea titlul Directivei 2000/43/CE din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (JO 2000, L 180, p. 22, Ediție specială, 20/vol. 1, p. 19) și articolul 1 din aceasta, care prevede că „scopul prezentei directive este de a stabili un cadru pentru combaterea discriminării pe baza rasei sau originii etnice, în vederea punerii în aplicare în statele membre a principiului egalității de tratament”. O formulare similară este utilizată la articolul 1 din Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (JO 2000, L 303, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 7).

45 JO 2007, C 303, p. 17.

86. În această privință, Curtea a explicat că libertatea de exprimare include discursul transmis prin orice mijloc de comunicare, inclusiv prin internet (prin utilizarea serviciilor societății informaționale)[46]. Ea a confirmat de asemenea că articolul 11 se aplică tuturor tipurilor de discurs, inclusiv discursurilor comerciale, care pot lua forma mesajelor publicitare[47].

87. Această libertate nu protejează numai schimbul de „informații” sau de „idei” primite în mod favorabil sau considerate inofensive ori indiferente, ci și pe cele care rănesc, șochează sau îngrijorează, în vederea garantării pluralismului, a toleranței și a spiritului de deschidere în lipsa cărora nu există „societate democratică”[48].

88. Din această perspectivă, Comisia susține că normele în discuție aduc atingere nu numai libertății comunității LGBTI de a transmite informațiile și ideile care o privesc, ci și dreptului publicului larg de a transmite și de a primi informații cu privire la comunitatea LGBTI. Chiar dacă normele vizează minorii și, prin urmare, restricționează în mod necesar dreptul acestora de a primi informații, „conținutul LGBTI” sub formă de publicitate, anunțuri de serviciu public sau mesaje de sensibilizare nu poate ajunge la nimeni și nici nu poate fi transmis de nimeni.

89. Suntem de acord cu opinia Comisiei potrivit căreia clasificarea programelor audiovizuale în categoria V, astfel cum prevede norma 4, în cazul în care acestea includ conținut LGBTI restricționează nu doar accesul minorilor, ci și pe cel al oricărei persoane care ar dori să vizioneze un astfel de program, deoarece difuzarea acestuia este permisă doar târziu în noapte. De asemenea, ea restricționează autorii și furnizorii de servicii audiovizuale care difuzează astfel de programe. Dacă autorul unui desen animat care prezintă viața unei familii LGBTI sau problemele a doi adolescenți care își descoperă identitatea sexuală ori de gen poate difuza un asemenea conținut doar în intervale orare limitate, iar desenul animat nu poate fi prezentat într-o școală sau în alte spații publice, atunci sunt afectate atât dreptul acelei persoane de a-și exprima ideile, cât și dreptul publicului de a le recepționa[49].

90. În sfârșit, norma 3 din Legea privind publicitatea aduce atingere în mod clar libertății de exprimare comercială.

91. În apărarea sa împotriva acuzațiilor de încălcare a libertății de exprimare, Ungaria susține că restricția se aplică doar anumitor modalități de transmitere a informațiilor. Deși acest aspect poate fi relevant în justificarea unor astfel de măsuri, el nu înlătură posibilitatea constatării unei atingeri aduse exercitării acestui drept.

92. Un alt argument pe care Ungaria îl invocă împotriva acuzației de ingerință care îi este adusă este acela că dreptul persoanelor LGBTI de a transmite sau de a primi informații nu este afectat în mod direct, deoarece normele nu împiedică persoanele LGBTI să primească sau să transmită informații, ci se referă numai la anumite conținuturi care ar putea fi dăunătoare pentru minori. Acest argument nu este pertinent. Articolul 11 din cartă vizează prevenirea cenzurii și se aplică normelor care interzic sau restricționează anumite conținuturi.

46 A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 martie 2021, VG Bild-Kunst (C-392/19, EU:C:2021:181, punctul 49 și jurisprudența citată).

47 A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punctul 64 și jurisprudența relevantă a Curții EDO citată), și Hotărârea din 3 februarie 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, punctul 81).

48 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2001, Connolly/Comisia (C-274/99 P, EU:C:2001:127, punctul 39 și jurisprudența relevantă a Curții EDO citată), și Hotărârea din 12 ianuarie 2023, Migracijos departamentas (Motive de persecuție în temeiul unor opinii politice) (C-280/21, EU:C:2023:13, punctul 30).

49 În Hotărârea din 23 ianuarie 2023, Macatė împotriva Lituaniei (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519, punctul 181), Curtea EDO a explicat că „marcarea cărții ca fiind dăunătoare pentru grupa de vârstă pentru care a fost concepută afectează capacitatea reclamantei de a-și exprima în mod liber ideile”.

93. Prin urmare, considerăm că, chiar dacă se limitează la anumite mijloace și moduri de exprimare și de primire a informațiilor, normele în litigiu aduc atingere libertății de exprimare și de informare.

4. Încălcarea articolului 7 din cartă

94. Articolul 7 din cartă garantează dreptul la respectarea vieții private și de familie.

95. Potrivit Explicațiilor cu privire la cartă, drepturile garantate de articolul 7 din cartă corespund drepturilor garantate de articolul 8 din CEDO. Prin urmare, la fel ca în cazul libertății de exprimare, jurisprudența Curții EDO este relevantă pentru interpretarea dreptului la respectarea vieții private și de familie [50].

96. Așa cum susține Comisia în cererea introductivă, Curtea EDO a statuat că noțiunea de „viață privată" este o noțiune largă care cuprinde integritatea fizică și psihologică a unei persoane, inclusiv viața sexuală. Ea include de asemenea aspecte legate de identitatea fizică și socială, cum ar fi identificarea de gen, numele, orientarea sexuală și relațiile personale [51]. Articolul 8 din CEDO garantează în egală măsură dreptul la „viață socială privată" [52], respectiv dreptul la dezvoltare personală și capacitatea de a stabili relații cu alte persoane și cu lumea exterioară [53].

97. Stigmatizarea care rezultă din legislația maghiară în discuție afectează toate aceste aspecte ale dreptului la viață privată și de familie. Curtea EDO a considerat că statele au o obligație pozitivă de a asigura respectarea vieții private a persoanelor [54]. Curtea a recunoscut și ea existența unor astfel de obligații pozitive în ceea ce privește protecția vieții private a persoanelor transgen [55].

98. Comisia arată că situațiile din cauzele soluționate de Curtea EDO diferă de cea din prezenta cauză, dat fiind că acțiunile stigmatizante erau acțiunile altor persoane sau grupuri, iar instanța menționată a constatat că încălcarea dreptului la viață privată a rezultat din omisiunea statului de a preveni sau de a sancționa astfel de acțiuni.

99. Împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia, în situația de față, încălcarea dreptului la respectarea vieții private este cu atât mai gravă cu cât stigmatizarea persoanelor LGBTI rezultă din acțiunea legislativă a unui stat membru. Efectele stigmatizante ale legislației maghiare, care creează un climat de ostilitate față de persoanele LGBTI, pot afecta sentimentele de identitate, stimă de sine și încredere în sine a persoanelor LGBTI. Acestea afectează minorii, dar și adulții. Minorii care aparțin comunității LGBTI sunt afectați în mod deosebit, întrucât eliminarea informațiilor despre viețile persoanelor LGBTI din spațiul public îi împiedică să conștientizeze că propria lor viață nu este anormală. Aceasta afectează de asemenea acceptarea lor de către colegii

50 A se vedea în această privință Hotărârea din 4 octombrie 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, punctele 62-65).

51 Curtea EDO, 14 ianuarie 2020, Beizaras și Levickas împotriva Lituaniei (CE:ECHR:2020:0114JUD004128815, punctul 109 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea hotărârea anterioară, din 22 octombrie 1981, Dudgeon împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1981:1022JUD000752576, punctul 41).

52 Curtea EDO, 29 aprilie 2002, Pretty împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, punctul 61), și 5 septembrie 2017, Bărbulescu împotriva României (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, punctul 77).

53 Curtea EDO, Hotărârea din 5 iunie 2009, Schlumpf împotriva Elveției (CE:ECHR:2009:0108JUD002900206, punctul 77).

54 Curtea EDO, 16 februarie 2021, Budinova și Chaprazov împotriva Bulgariei (CE:ECHR:2021:0216JUD001256713, punctul 87).

55 Hotărârea din 4 octombrie 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, punctul 65). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 9 ianuarie 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2), și Hotărârea din 13 martie 2025, Deldits (C-247/23, EU:C:2025:172, punctul 47).

lor, în școli sau în alte medii, și, prin urmare, le afectează și dreptul la o „viață socială privată”. Prin urmare, în loc să protejeze minorii împotriva unor posibile prejudicii, legislația contestată contribuie la amplificarea acestora.

100. În ceea ce privește afirmația Comisiei referitoare la încălcarea articolului 7 din cartă, Ungaria susține că Comisia nu a demonstrat niciun efect stigmatizant care ar rezulta din normele în cauză.

101. Cu toate acestea, în cadrul controlului jurisdicțional abstract, astfel cum am explicat deja, este suficient să se prezinte argumente potrivit cărora normele în cauză au *potențialul* de a produce efecte stigmatizante. Comisia a prezentat suficiente argumente cu privire la motivul pentru care conținutul normelor maghiare, structura acestora și procedura prin care au fost adoptate contribuie la instalarea unui climat negativ pentru persoanele LGBTI în Ungaria.

102. În concluzie, împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia legislația maghiară aduce atingere vieții private a persoanelor LGBTI.

5. Poate fi justificată o ingerință în drepturile fundamentale?

103. Potrivit articolului 52 alineatul (1) din cartă, drepturile pe care le prevede pot fi restrânse. Orice restrângere trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța dreptului în cauză. Pentru ca normele restrictive să fie justificate, în primul rând, acestea trebuie să vizeze protejarea unui interes general recunoscut de Uniune sau a drepturilor și libertăților celorlalți. În al doilea rând, restricția trebuie să fie proporțională cu obiectivul pe care îl urmărește.

104. În acest context, Ungaria susține că ingerința în drepturile fundamentale este justificată prin obiectivele urmărite de legislația contestată, și anume protecția dezvoltării sănătoase a minorilor și a drepturilor părinților de a-și crește copiii conform propriilor convingeri [56].

105. Prin urmărirea unor asemenea obiective, Ungaria afirmă că, de fapt, protejează drepturile fundamentale ale copiilor și ale părinților, astfel cum sunt consacrate în cartă. Ea se întemeiază pe articolul 24 alineatul (2) din cartă, care impune protecția interesului superior al copilului, și pe articolul 14 alineatul (3) din aceasta, care menționează dreptul părinților de a asigura educarea și instruirea copiilor lor potrivit propriilor convingeri religioase, filozofice și pedagogice.

106. În ceea ce privește prima justificare invocată de Ungaria, Comisia afirmă că Ungaria nu a furnizat niciun tip de dovadă că dezvoltarea sănătoasă a minorilor ar putea fi afectată în vreun fel dacă aceștia sunt expuși unui conținut care prezintă viața obișnuită a persoanelor homosexuale sau non-cisgen. Dimpotrivă, Comisia, susținută de statele membre intervenientе și de Parlament, consideră nu numai că „conținutul LGBTI” nu poate fi dăunător pentru copii, ci că protejarea minorilor de „conținutul LGBTI” poate fi, de fapt, dăunătoare pentru dezvoltarea tinerilor și pentru capacitatea lor de socializare.

[56] Ungaria invocă și explică aceste justificări încă din observațiile preliminare ale apărării sale scrise, iar ulterior în legătură cu acuzațiile Comisiei privind încălcarea sau restrângerea normelor referitoare la libera prestare a serviciilor. Aceasta prezintă cea mai mare parte a argumentelor sale ca răspuns la primul motiv invocat de Comisie referitor la încălcarea articolului 6a din Directiva SMAV. Cu toate acestea, Ungaria prezintă argumente similare pentru a justifica normele adoptate și în legătură cu alte motive, inclusiv cele privind presupuse încălcări ale drepturilor fundamentale, limitându-se în multe dintre cazuri la a face trimitere la argumentele prezentate în legătură cu primul motiv.

107. Ungaria răspunde acestui argument invocând, în primul rând, principiul precauției și, în al doilea rând, marja de apreciere de care se bucură statele membre în stabilirea a ceea ce este dăunător pentru copii, în conformitate cu tradițiile lor morale, religioase sau culturale.

108. În ceea ce privește principiul precauției, Ungaria susține că există un *risc de afectare* a dezvoltării minorilor dacă aceștia sunt expuși la „conținut LGBTI” fără îndrumarea unui adult. Acest stat membru consideră că, în cadrul marjei sale de apreciere, poate lua măsuri de protecție „fără a fi necesar să aștepte ca realitatea și gravitatea riscurilor posibile să fie pe deplin demonstrate” [57].

109. Putem fi de acord că, în măsura în care protecția dezvoltării fizice, mentale și morale a minorilor constituie o problemă de sănătate, principiul precauției ar putea fi invocat pentru a justifica măsuri de reglementare [58].

110. Cu toate acestea, deși această noțiune este într-adevăr inseparabilă de o anumită incertitudine științifică, Curtea a constatat că aprecierea riscului nu se poate întemeia pe o „abordare pur ipotetică a riscului, întemeiată pe simple ipoteze care nu sunt încă verificate din punct de vedere științific” [59]. Prin urmare, statele membre care se bazează pe astfel de argumente trebuie să prezinte cel puțin dovezi științifice *prima facie* care să indice că riscul invocat este unul probabil. În caz contrar, așa cum consideră Comisia, legislația maghiară contestată ar fi pur arbitrară.

111. Chiar și atunci când i s-a solicitat în mod expres de către Curte să furnizeze dovezi care să coroboreze afirmațiile potrivit cărora simpla expunere la „conținut LGBTI” ar putea dăuna dezvoltării minorilor, Ungaria s-a limitat la a reitera existența unui atare risc potențial, bazându-se pe afirmații extrem de generalizate.

112. Astfel, acest stat a explicat că riscul își are originea în puterea de persuasiune a mass-media, în condițiile în care copiii și tinerii sunt predispuși la a experimenta și nu au încă capacitatea de a evalua critic ce este benefic pentru ei. În același timp, dacă „conținutul LGBTI” este accesibil minorilor, părinții pot să nu mai aibă posibilitatea de a decide când copiii lor, pe care îi cunosc cel mai bine, sunt pregătiți să fie expuși la un astfel de conținut sau să le înlăture posibila confuzie.

113. Deși se poate accepta cu ușurință că sentimentul de confuzie face parte din procesul de maturizare, în afara acestei afirmații generale, Ungaria nu a explicat nicidecum de ce expunerea la „conținut LGBTI” ar fi mai derutantă pentru copii decât orice alt tip de conținut nou pentru ei și de ce, în mod specific, „conținutul LGBTI” este considerat a fi potențial dăunător.

114. Putem fi de acord cu punctul de vedere al Comisiei potrivit căruia protejarea dezvoltării sănătoase a minorilor ar putea constitui, *in abstracto*, un motiv de interes general care ar putea justifica restrângerea anumitor drepturi. Cu toate acestea, întrucât nu a furnizat nicio dovadă a unui eventual prejudiciu care ar putea rezulta din expunerea minorilor la „conținutul LGBTI”, Ungaria nu se poate prevala de o asemenea justificare.

[57] A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 noiembrie 2020, B S și C A [Comercializarea canabidiolului (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938, punctul 90 și jurisprudența citată).

[58] În contextul justificării măsurilor Uniunii, Curtea a confirmat că principiul precauției este aplicabil reglementărilor privind sănătatea umană. A se vedea în acest sens Hotărârea din 5 mai 1998, National Farmers'Union ș.a. (C-157/96, EU:C:1998:191, punctul 64), și Hotărârea din 12 iulie 2005, Alliance for Natural Health ș.a. (C-154/04 și C-155/04, EU:C:2005:449, punctul 68).

[59] A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2003, Monsanto Agricoltura Italia ș.a. (C-236/01, EU:C:2003:431, punctul 106), preluată în jurisprudența ulterioară, de exemplu în Hotărârea din 19 noiembrie 2020, B S și C A [Comercializarea canabidiolului (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938, punctul 90).

115. Transpuse în limbajul juridic al proporționalității, două concluzii sunt posibile. În primul rând, se poate afirma că Ungaria nu dispune de un motiv acceptabil de interes general pe care să îl invoce în justificarea ingerinței sale în cele trei drepturi prevăzute de cartă și invocate de Comisie. Dacă aceasta este situația, atunci nu este necesar să se aplice etapele ulterioare ale analizei proporționalității, întrucât nu este posibilă nicio justificare. În mod alternativ, putem accepta necesitatea de a proteja dezvoltarea sănătoasă a copiilor ca motiv mai abstract de interes general. Cu toate acestea, într-o asemenea situație, normele în discuție nu îndeplinesc criteriul proporționalității, întrucât nu sunt nici adecvate, nici necesare pentru protecția copiilor împotriva unor eventuale atingeri aduse dezvoltării lor fizice, mentale sau morale.

116. În oricare dintre aceste două situații, Ungaria nu poate justifica ingerința sa în normele antidiscriminare, în libertatea de exprimare sau în dreptul la viață privată prin invocarea necesității protejării minorilor împotriva unor prejudicii.

117. Prin urmare, în lipsa oricărei dovezi privind chiar și un risc potențial de prejudiciu adus dezvoltării sănătoase a minorilor, justificarea oferită de Ungaria nu poate fi acceptată ca fiind viabilă.

118. Pentru același motiv, legislația maghiară contestată nu poate fi înțeleasă ca fiind adoptată în scopul asigurării interesului superior al copilului, ca drept fundamental consacrat de cartă, care, în principiu, ar putea fi pus în balanță cu alte drepturi, precum nediscriminarea, dreptul la viață privată și libertatea de exprimare. Ungaria nu a furnizat nicio probă care să demonstreze că protejarea copiilor de conținutul LGBTI ar fi în interesul superior al copilului.

119. În plus, pentru a susține că are dreptul să considere că minorii necesită protecție față de conținutul LGBTI, Ungaria invocă Hotărârea Omega[60]. În temeiul acestei hotărâri, Ungaria susține că statele membre beneficiază de o largă marjă de apreciere în stabilirea politicii de ordine publică pe care o pot invoca pentru a-și justifica măsurile. Acest stat subliniază că, în respectiva hotărâre, Curtea a adoptat punctul de vedere potrivit căruia concepția privind modul de protejare a drepturilor fundamentale sau a altor interese nu trebuie să fie identică în toate statele membre, ci poate varia în funcție de considerațiile morale, religioase sau culturale specifice fiecărui stat.

120. Prin urmare, Ungaria susține că alegerea modalităților de protejare a dezvoltării fizice, mentale și morale a minorilor sau de protejare a drepturilor părintești ține, în consecință, de competența fiecărui stat membru.

121. Pentru a susține că jurisprudența Omega se aplică și în ceea ce privește protecția dezvoltării sănătoase a minorilor, Ungaria invocă hotărârea recentă a Curții în cauza Booky.fi[61], în care litigiul era similar cu cel din prezenta cauză, întrucât privea clasificarea și marcarea programelor audiovizuale în vederea protejării copiilor. În hotărârea respectivă, Curtea și-a reiterat constatările efectuate în Hotărârea Omega și a considerat că statele membre dispun de o marjă de apreciere în aprecierea necesității unor măsuri de protecție a copiilor și a confirmat că astfel de aprecieri pot varia de la un stat membru la altul.

60 Hotărârea din 14 octombrie 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, denumită în continuare „Hotărârea Omega”). Ungaria a invocat punctele 31, 37 și 38 din hotărârea menționată.

61 Hotărârea din 23 martie 2023, Booky.fi (C-662/21, EU:C:2023:239, punctele 56 și 57).

122. Cu toate acestea, după cum a susținut guvernul finlandez, Finlanda fiind statul în care a fost formulată cererea de decizie preliminară în cauza Booky.fi, o atare marjă de apreciere nu este nelimitată, iar alegerea statului membru trebuie să respecte drepturile fundamentale, precum interzicerea măsurilor discriminatorii [62]. Normele în discuție, după cum s-a arătat mai sus, încalcă drepturile fundamentale, acesta fiind motivul principal pentru care Hotărârile Omega sau Booky.fi nu pot fi invocate pentru a justifica aceste norme.

123. În sfârșit, Ungaria pare să susțină, invocând rezultatele referendumului cu privire la modificări, că populația sa susține aceste modificări [63]. Chiar dacă acest lucru ar fi adevărat [64], o asemenea „împrejurare” nu ar putea fi acceptată ca justificare a unei încălcări a dispozițiilor privind piața internă și cu atât mai puțin a drepturilor fundamentale. În democrațiile constituționale, precum cele din Uniunea Europeană, drepturile minorităților sunt protejate împotriva deciziilor nejustificate ale majorității [65].

124. A doua justificare pe care Ungaria o oferă în legătură cu normele sale este necesitatea de a garanta dreptul părinților de a-și crește copiii potrivit propriilor convingeri. În principiu, nu există un motiv pentru a respinge un asemenea motiv de ordine publică ca posibilă justificare. Cu toate acestea, la fel ca în cazul justificării prin protecția împotriva prejudiciului, Ungaria nu explică în ce mod legislația în cauză promovează sau protejează astfel de drepturi părintești.

125. Așa cum susțin mai multe state intervenient, părinții au libertatea de a discuta cu copiii lor și de a le explica acestora aspecte legate de orientarea homosexuală sau de identitățile de gen, chiar dacă copiii sunt expuși unui astfel de conținut prin intermediul mass-mediei [66]. Prin urmare, normele în discuție nu sunt adecvate sau necesare pentru atingerea obiectivului legitim pe care îl invocă Ungaria [67].

126. Ungaria susține de asemenea că dreptul părinților de a-și crește copiii în conformitate cu propriile convingeri nu este numai alegerea lor culturală și politică, ci și unul dintre drepturile fundamentale prevăzute la articolul 14 alineatul (3) din cartă.

127. Totuși, acest drept, pe care carta îl conferă părinților, este mai restrâns decât dreptul pe care Ungaria pretinde a îl proteja prin normele în discuție. Acesta este inclus în dispoziția cartei care se referă la dreptul la educație. Astfel cum arată Explicațiile cu privire la cartă, articolul 14 este inspirat atât din tradițiile constituționale comune statelor membre, cât și din articolul 2 din

62 A se vedea *ex multis* Hotărârea din 4 octombrie 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, punctul 62).

63 La 3 aprilie 2022 a avut loc un referendum. Majoritatea persoanelor care și-au exprimat opțiunea în cadrul referendumului au susținut modificările introduse prin Legea de modificare. Cu toate acestea, mai puțin de 50 % dintre alegătorii înregistrați au participat, astfel încât rezultatele nu au putut fi confirmate.

64 Sondajele din Ungaria par să indice mai degrabă un sprijin puternic pentru problemele comunității LGBTI. A se vedea în acest sens Rutai, L, „From Censorship To Solidarity: The Surprising Consequences Of Hungary's LGBT Law”, *Radio Europa Liberă*, 31 ianuarie 2024, https://www.rferl.org/a/hungary-lgbt-law-censorship-solidarity/32800032.html; Háttér Society, „Social attitudes towards LGBTQI issues in Hungary. November 2023”, mai 2024, https://en.hatter.hu/publications/social-attitudes-towards-lgbtqi-issues-in-hungary-november-2023.

65 A se vedea în acest sens discursul lui Frans Timmermans, pe atunci prim-vicepreședinte al Comisiei, menționat în editorialul Common Market Law Review, 2015, la p. 627 și 628, în care, respingând posibilitatea existenței unei „democrații iliberale”, el a afirmat printre altele: „Nicio majoritate politică, fie ea de două treimi sau chiar mai mare, obținută prin vot democratic, nu poate fi folosită pentru a șterbi drepturile omului într-un stat membru.”

66 În contextul predării religiei islamice ca parte a cursurilor obligatorii de religie în Turcia, Curtea EDO a explicat că „părinții pot oricând să își informeze și să își sfătuiască copiii, să își exercite, în privința acestora, funcțiile parentale firești de educatori sau să îi călăuzească pe o cale în acord cu propriile convingeri religioase sau filozofice” (Curtea EDO, 16 septembrie 2014, Mansur Yalçın și alții împotriva Turciei, CE:ECHR:2014:0916JUD002116311, punctul 75). A se vedea de asemenea Curtea EDO, 20 iunie 2017, Bayev și alții împotriva Rusiei (CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, punctele 81 și 82).

67 Comisia consideră că normele în discuție restrâng în realitate aceste drepturi ale părinților, întrucât îi lipsesc de anumite materiale de care ar putea avea nevoie pentru educarea copiilor lor.

Protocolul adițional la CEDO. Curtea EDO a statuat că dreptul părinților menționat în a doua teză a articolului 2 din Protocolul adițional la CEDO este doar „un drept accesoriu dreptului fundamental la educație”[68]. Prin urmare, dreptul părinților, astfel cum este consacrat la articolul 14 alineatul (3) din cartă, le permite acestora doar să asigure educația și instruirea copiilor lor în conformitate cu convingerile lor religioase, filozofice și pedagogice, în contextul libertății de a înființa instituții de învățământ cu tradiții diferite. În consecință, Ungaria nu poate invoca acest drept prevăzut de cartă pentru a justifica o încălcare a drepturilor fundamentale la nediscriminare, viață privată și libertate de informare în diverse domenii ale prestării de servicii reglementate de normele în discuție.

128. Rezultă că Ungaria nu poate invoca drepturile părinților de a-și crește copiii în conformitate cu propriile convingeri nici ca motiv de interes public, nici ca drept fundamental al părinților protejat de cartă.

129. Ungaria a formulat de asemenea un argument suplimentar în legătură cu susținerea Comisiei privind încălcarea articolului 21 din cartă. Ea invocă Hotărârea WABE[69] pentru a susține că dreptul părinților de a asigura educația copiilor lor în conformitate cu propriile convingeri religioase, filozofice sau pedagogice poate justifica o diferență de tratament.

130. Chiar dacă este adevărat că, în acea hotărâre, Curtea a acceptat justificarea privind discriminarea bazată pe religie, discriminarea în cauza respectivă a rezultat dintr-o normă neutră, care însă afecta unele religii într-o măsură mai mare decât pe altele. Prin urmare, Curtea a considerat că situația din cauza respectivă constituia o discriminare indirectă. În schimb, așa cum susține Comisia, discriminarea rezultată din normele în discuție nu provine dintr-o măsură neutră, ci se întemeiază în mod direct pe criterii interzise, precum sexul și orientarea sexuală.

131. Prin urmare, pe lângă faptul că, în opinia noastră, normele discuție nu protejează drepturile părinților, Ungaria nu poate invoca Hotărârea WABE pentru a justifica discriminarea pe care se bazează normele sale.

132. În concluzie, protecția minorilor sau protecția drepturilor părintești nu pot fi invocate pentru a justifica atingerea adusă dreptului fundamental de a nu fi discriminat pe motive de sex sau orientare sexuală, libertății de a furniza și de a primi informații și dreptului la viață privată prin Legea de modificare și prin normele care decurg din aceasta.

133. În consecință, normele 1, 3, 4, 6 și 7 încalcă articolele 21, 11 și 7 din cartă.

6. Încălcarea articolului 1 din cartă

134. Potrivit Explicațiilor cu privire la cartă referitoare la articolul 1 din aceasta, demnitatea persoanei nu constituie numai un drept fundamental în sine, ci reprezintă însuși temeiul drepturilor fundamentale. Protecția împotriva discriminării, libertatea de exprimare și dreptul la viață privată sunt expresiile mai concrete ale demnității umane, astfel cum sunt exprimate în cartă[70].

[68] Curtea EDO, 25 februarie 1982, Campbell și Cosans împotriva Regatului Unit (CE:ECLI:CE:ECHR:1982:0225JUD000751176, punctul 40).

[69] Hotărârea din 15 iulie 2021,WABE și MH Müller Handel (C-804/18 și C-341/19, EU:C:2021:594).

[70] Astfel, Curtea a considerat că tolerarea discriminării care rezultă din orientarea sexuală sau din identitatea de gen ar echivala cu nerespectarea demnității și a libertății la care are dreptul orice persoană. A se vedea Hotărârea din 30 aprilie 1996, P./S. (C-13/94, EU:C:1996:170, punctul 22).

135. Explicațiile precizează de asemenea că demnitatea persoanei face parte din substanța altor drepturi înscrise în cartă și, prin urmare, ea trebuie respectată chiar și atunci când aceste alte drepturi sunt restrânse.

136. În opinia noastră, din aceste explicații rezultă că demnitatea umană este încălcată atunci când restrângerea adusă altor drepturi care sunt expresia sa mai concretă nu poate fi justificată.

137. Curtea a recunoscut că demnitatea umană este încălcată atunci când sunt încălcate drepturi absolute, cum ar fi interzicerea tratamentelor inumane și degradante sau a torturii, drepturi a căror încălcare nu poate fi justificată în nicio împrejurare [71]. În opinia noastră, prin analogie, atunci când sunt încălcate drepturi fundamentale care nu sunt absolute, dar sunt strâns legate de demnitatea umană, astfel cum este cazul celor în discuție în prezenta cauză, iar ingerința nu poate fi justificată, aceasta trebuie să conducă de asemenea la constatarea unei încălcări a demnității umane.

138. Prin urmare, întrucât Ungaria nu a putut oferi motive acceptabile pentru a justifica discriminarea, restricțiile aduse libertății de exprimare și ingerința în dreptul la viață privată care rezultă din legislația sa, aceasta din urmă echivalează de asemenea cu o încălcare a demnității umane. Ea încalcă demnitatea persoanelor LGBTI și a tuturor celorlalte persoane care sunt împiedicate să trateze aceste persoane LGBTI în mod egal cu restul societății.

139. În consecință, considerăm că, întrucât Ungaria nu a furnizat o justificare pentru o ingerință în drepturile fundamentale care reprezintă o expresie a demnității umane, normele 1, 3, 4, 6 și 7 încalcă articolul 1 din cartă.

140. În concluzie, prin adoptarea normelor 1, 3, 4, 6 și 7, Ungaria a încălcat articolele 1, 7, 11 și 21 din cartă.

141. Ajungem astfel la întrebarea, încă nesoluționată, dacă și în ce condiții constatările privind încălcarea mai multor dispoziții ale dreptului primar și derivat al Uniunii, precum și a drepturilor conferite de cartă ar putea conduce la o constatare de sine stătătoare a unei încălcări a articolului 2 TUE.

C. Al șaselea motiv al Comisiei- Încălcarea articolului 2 TUE

142. Prin intermediul celui de al șaselea motiv, Comisia solicită Curții să constate că, prin adoptarea Legii de modificare care a introdus normele 1, 3, 4, 6 și 7, Ungaria, pe lângă încălcarea unor dispoziții specifice ale dreptului primar și derivat al Uniunii și a mai multor dispoziții ale cartei, a încălcat articolul 2 TUE.

143. Ungaria neagă posibilitatea ca o încălcare a articolului 2 TUE să poată fi constatată separat de încălcarea altor norme de drept al Uniunii. În opinia sa, este „de neconceput ca un stat să fie condamnat de Curte exclusiv în temeiul articolului 2 TUE, fără ca această instanță să constate o încălcare a unei alte obligații specifice prevăzute de dreptul Uniunii” [72].

[71] A se vedea în acest sens Hotărârea din 5 aprilie 2016, Aranyosi și Căldăraru (C-404/15 și C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punctul 85), Hotărârea din 19 martie 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punctul 78), și Hotărârea din 17 octombrie 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, punctul 36).

[72] Punctul 293 din memoriul în apărare al Ungariei. În această privință, Ungaria citează punctele 132 și 133 din Concluziile avocatului general Pikamäe prezentate în cauza Slovenia/Croația (C-457/18, EU:C:2019:1067).

144. În măsura în care acest argument se opune unei invocări autonome a articolului 2 TUE, el este lipsit de pertinență. Astfel cum am arătat la începutul analizei noastre, în prezenta cauză nu este necesar să se abordeze posibilitatea invocării articolului 2 TUE în afara domeniului de aplicare al dreptului Uniunii. Comisia a invocat motivul întemeiat pe încălcarea articolului 2 TUE în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, după ce a solicitat Curții să constate că au avut loc încălcări ale tratatului, ale mai multor instrumente ale dreptului derivat al Uniunii, precum și ale cartei.

145. Ungaria susține de asemenea că articolul 2 TUE nu poate servi drept temei juridic de sine stătător pentru o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Acest stat membru susține că însuși faptul că Comisia leagă încălcarea articolului 2 TUE de încălcarea unor dispoziții concrete ale dreptului Uniunii și ale cartei este un argument care susține teza potrivit căreia articolul 2 TUE nu poate fi utilizat ca motiv de încălcare de sine stătător. Ea prezintă o serie de alte argumente, pe care le vom aborda în continuare în prezenta secțiune a concluziilor.

146. Aceste argumente prezintă Curții prima întrebare importantă: articolul 2 TUE este un tip de dispoziție care ar putea fi invocată în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor? În termeni mai generali, se ridică problema justițiabilității unei pretinse încălcări a valorilor fundamentale. O astfel de încălcare poate face obiectul unui control jurisdicțional sau, dimpotrivă, aprecierea în privința acesteia aparține exclusiv sferei procesului politic?

147. În cazul în care în care s-ar reține justițiabilitatea articolului 2 TUE, următoarea întrebare care se ridică este cea referitoare la criteriile care ar trebui să ghideze Curtea în stabilirea existenței unei încălcări de sine stătătoare a acestui articol. Participanții la prezenta procedură sunt de acord că aplicarea articolului 2 TUE poate fi declanșată doar în mod excepțional, atunci când încălcarea atinge un anumit grad de gravitate. În contextul prezentei cauze, este important să se facă distincția între situațiile în care încălcările drepturilor fundamentale conduc și la o încălcare a articolului 2 TUE și cele în care, în pofida constatării unor încălcări ale cartei sau ale altor principii fundamentale ale dreptului Uniunii, Curtea ar trebui să se abțină de la a declara existența unei încălcări a articolului 2 TUE.

148. Doctrina a acordat o atenție deosebită articolului 2 TUE, examinându-l din diferite unghiuri. În prezentele concluzii, nu putem reflecta asupra tuturor problemelor ridicate de respectivele contribuții academice. Răspunsul la cele două întrebări esențiale menționate anterior, formulate de părțile și de intervenienții în prezenta cauză, ar trebui să fie suficient pentru a permite Curții să decidă dacă, prin adoptarea legislației în litigiu, Ungaria a încălcat articolul 2 TUE, pe lângă celelalte pretinse încălcări.

149. Prin urmare, voi analiza mai întâi justițiabilitatea articolului 2 TUE. După ce vom constata că nu există obstacole în calea examinării de către Curte a unei cereri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor întemeiate pe articolul 2 TUE în împrejurări precum cele din prezenta cauză, vom ridica problema dacă Curtea ar trebui să admită al șaselea motiv invocat de Comisie. Vom analiza mai întâi acest aspect în termeni generali înainte de a aplica respectivele constatări în prezenta cauză.

1. Justițiabilitatea articolului 2 TUE

150. Termenul „justițiabilitate” poate avea semnificații diferite. În prezentele concluzii, îl vom utiliza pentru a arăta dacă o dispoziție juridică, precum articolul 2 TUE, poate fi utilizată de instanțe pentru a se pronunța asupra unei cauze.

151. Normele juridice pot fi utilizate de instanțe în scopuri diverse: ca instrumente de interpretare pentru a conferi sens altor norme, ca izvoare de drepturi pentru subiecții de drept individuali sau ca reper pentru evaluarea legalității unei alte norme.

152. Prezenta cauză ridică exclusiv întrebarea dacă articolul 2 TUE poate fi utilizat de Curte în cel de al treilea scop menționat mai sus, respectiv ca temei pentru controlul jurisdicțional al unor norme adoptate de un stat membru, în contextul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

153. Prin urmare, prezenta cauză nu pune în discuție nici efectul direct, nici efectul interpretativ al articolului 2 TUE[73].

154. Prima condiție pentru utilizarea unei norme în cadrul controlului jurisdicțional este ca acea normă să conțină obligații de natură juridică. Înainte de a analiza dacă articolul 2 TUE reprezintă o astfel de normă juridică, vom explica care sunt, în opinia noastră, cele două roluri cele mai importante pe care această dispoziție le are în ordinea juridică a Uniunii, întrucât acestea influențează răspunsul la întrebarea privind natura juridică a acestei dispoziții.

a) Rolul articolului 2 TUE în ordinea juridică a Uniunii Europene

1) Identitatea constituțională a Uniunii Europene

155. Articolul 2 TUE exprimă *alegerea* fondatorilor Uniunii Europene în ceea ce privește tipul de societate pe care statele membre s-au angajat să o creeze împreună în cadrul Uniunii Europene.

156. Se pot imagina diferite tipuri de societăți: autocrații, care nu se bazează pe separația puterilor; societăți în care majoritatea aleasă nu este limitată de cerința respectării drepturilor omului; societăți care sunt conduse de oameni, nu de lege; societăți care nu tratează minoritățile în mod egal și rezervă demnitatea umană doar majorității sau societăți care nu recunosc că femeile sunt egale cu bărbații. Astfel de societăți există, într-adevăr, și sunt emergente în întreaga lume.

157. Viziunea asupra a ceea ce este o *societate bună* în constituția Uniunii este diferită. Această viziune este exprimată la articolul 2 TUE. Valorile enumerate în cadrul acestei dispoziții – și anume respectul pentru demnitatea umană, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept și

[73] Trebuie totuși să menționăm că, în ipoteza în care Curtea ar admite posibilitatea invocării de sine stătătoare a articolului 2 TUE, este foarte probabil ca astfel să se redeschidă discuția privind distincția dintre invocabilitatea de substituție și invocabilitatea de excludere a normelor dreptului Uniunii pe care părțile le invocă în fața instanțelor naționale.

respectul pentru drepturile omului, inclusiv drepturile persoanelor aparținând minorităților –, considerate împreună, conturează imaginea unei *democrații constituționale care respectă drepturile omului*[74].

158. Această alegere este exprimată în dispoziția introductivă a tratatelor și, prin urmare, astfel cum a explicat Curtea, reprezintă *însăși identitatea* Uniunii Europene[75]. Pe scurt, fără aceste valori, Uniunea Europeană ar înceta să mai fie Uniunea imaginată prin tratate.

2) Condiție de funcționare a ordinii juridice a Uniunii Europene

159. Articolul 2 TUE este important nu numai pentru definirea identității Uniunii Europene. El are de asemenea o importanță practică semnificativă, deoarece permite funcționarea ordinii juridice a Uniunii.

160. Ordinea juridică a Uniunii este o ordine compozită, formată din norme adoptate la nivelul Uniunii și la nivelul statelor membre. Normele adoptate la nivelul Uniunii depind de normele adoptate la nivel național și de buna funcționare a ordinii juridice a statelor membre. Pentru ca o astfel de ordine juridică compozită să existe, este indispensabil ca valorile comune să fie respectate atât la nivelul Uniunii, cât și la nivel național[76].

161. Curtea a statuat în mod constant, începând cu Avizul 2/13, că „o asemenea construcție juridică [a Uniunii] se întemeiază pe premisa fundamentală potrivit căreia fiecare stat membru împărtășește cu toate celelalte state membre și recunoaște că acestea împărtășesc cu el o serie de valori comune pe care se întemeiază Uniunea, după cum se precizează la articolul 2 TUE. Această premisă implică și justifică existența încrederii reciproce dintre statele membre în recunoașterea acestor valori și, așadar, în respectarea dreptului Uniunii care le pune în aplicare[77]”.

162. Dacă lipsește încrederea reciprocă între statele membre în ceea ce privește respectarea valorilor fundamentale, ordinea juridică a Uniunii care se bazează în mare măsură pe principiul recunoașterii reciproce nu ar putea fi pusă în practică. Tocmai acest principiu este cel care, încă de la pronunțarea Hotărârii Cassis de Dijon[78], permite menținerea diversității soluțiilor juridice adoptate de statele membre, permițând totuși libera circulație a mărfurilor, a serviciilor, a persoanelor, a capitalurilor și a hotărârilor judecătorești dintr-un stat membru în altul.

74 În a doua teză, articolul 2 TUE menționează de asemenea pluralismul, nediscriminarea, toleranța, justiția, solidaritatea și egalitatea între femei și bărbați. Aceste valori menționate suplimentar ar putea fi înțelese ca fiind necesare pentru realizarea valorilor menționate în prima teză. Astfel, de exemplu, pluralismul este o precondiție pentru societatea democratică, toleranța, nediscriminarea și egalitatea între femei și bărbați sunt precondiții pentru egalitate, în timp ce justiția și solidaritatea ar putea fi înțelese ca o condiție pentru respectarea demnității umane. Unii autori consideră că nu trebuie făcută vreo distincție între valorile enumerate în prima și în a doua teză. De exemplu, Wouters, J., „Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?”, *European Papers*, 2020, p. 255, la p. 258-259. În prezentele concluzii nu este necesar să se discute posibilele motive pentru adoptarea celor două teze care compun articolul 2 TUE și nici diferențele dintre acestea. Pentru o astfel de discuție, a se vedea Rossi, L.S., nota de subsol 22, *op. cit.*, p. 1-24, de la p. 11.

75 Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 127), și Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 145). În continuare, ne vom referi la aceste hotărâri drept „hotărârile privind condiționalitatea”.

76 În Avizul 1/17 (Acordul ECG UE-Canada) din 30 aprilie 2019 (EU:C:2019:341, punctul 110), Curtea a statuat că Uniunea dispune de un cadru constituțional unic, care include valorile enumerate la articolul 2 TUE.

77 Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii Europene la CEDO) din 18 decembrie 2014 (EU:C:2014:2454, punctul 168), Hotărârea din 6 martie 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, punctul 34), Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 35), și Hotărârea din 29 iulie 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punctul 62).

78 Hotărârea din 20 februarie 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42).

163. Prin urmare, respectarea valorilor consacrate la articolul 2 TUE este condiția politică și practică a existenței ordinii juridice a Uniunii.

b) Articolul 2 TUE ca dispoziție obligatorie din punct de vedere juridic

164. În *hotărârile privind condiționalitatea*, Curtea a statuat că „articolul 2 TUE *nu constituie o simplă enunțare a unor orientări sau intenții de natură politică*, ci conține valori care țin […] de însăși identitatea Uniunii în calitate de ordine juridică comună, valori care sunt *concretizate în principii care implică obligații imperative din punct de vedere juridic* pentru statele membre”[79].

165. Această afirmație ar putea fi interpretată în cel puțin două moduri diferite. Pe de o parte, s-ar putea susține, astfel cum par să o facă Comisia, Parlamentul și statele membre intervenient, că articolul 2 TUE, nefiind o simplă declarație politică, constituie o dispoziție care conține obligații juridice pentru statele membre. Pe de altă parte, având în vedere ultima parte a tezei, s-ar putea susține, asemenea Ungariei, că obligațiile nu sunt create de articolul 2 TUE în sine, ci trebuie concretizate prin principii juridice pentru a crea un criteriu de control în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor desfășurate în fața Curții.

166. Suntem de acord cu poziția Comisiei, susținută de cele 16 state membre intervenient și de Parlament. În opinia noastră, anumite obligații sunt într-adevăr impuse statelor membre în mod direct în temeiul articolului 2 TUE. Sugerăm Curții să utilizeze oportunitatea oferită de prezenta cauză pentru a confirma o astfel de interpretare a punctului citat din *hotărârile privind condiționalitatea*. Vom propune mai multe argumente în favoarea unei astfel de interpretări.

1) Text, context și istoric

167. Articolului 2 TUE i se poate recunoaște o forță juridică obligatorie având în vedere locul în care este plasat în tratate. El face parte din corpul normativ al TUE, iar nu din preambulul acestuia. Se poate susține că, dacă autorii tratatelor ar fi dorit să lipsească articolul 2 TUE de forță juridică, s-ar fi limitat la a exprima angajamentul față de aceste valori în preambul[80]. Astfel, recunoașterea de către Curte a faptului că această dispoziție „nu constituie o simplă enunțare a unor orientări sau intenții de natură politică” trebuie înțeleasă în sensul că valorile enunțate la articolul 2 au forța unei obligații juridice[81].

168. Formularea, care utilizează termenul „valori”, nu exclude caracterul juridic obligatoriu al articolului 2 TUE.

[79] Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 232), și Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 264) (sublinierea noastră). Acest punct a fost preluat de Curte în hotărâri ulterioare. A se vedea de exemplu Hotărârea din 29 iulie 2024, Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653, punctul 47), Hotărârea din 10 septembrie 2024, KS ș.a./Consiliul ș.a. (C-29/22 P și C-44/22 P, EU:C:2024:725, punctul 68), și Hotărârea din 19 noiembrie 2024, Comisia/Polonia (Eligibilitate și calitate de membru al unui partid politic) (C-814/21, EU:C:2024:963, punctul 157).

[80] În această privință, a se vedea de exemplu Petit, Y., „Article L”, în Constantinesco, V., Kovar, R., Simon, S. (ed.), *Traité sur l'Union européenne, Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1995, p. 866.

[81] A se vedea în acest sens Spieker, L., *EU Values before the Court of Justice*, OUP, Oxford, 2023, p. 35; Hillion, C., „Overseeing the Rule of Law in the EU, Legal Mandate and Means”, în Closa, C., și Kochenov, D. (ed.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 59-81; Rossi, L.S., „La valeur juridique des valeurs”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 639; Tridimas, T., „Wreaking the Wrongs: Balancing Rights and the Public Interest the EU Way”, *The Columbia Journal of European Law*, 2023, p. 185-213; Dupont, P., *Les dispositions liminaires du traité sur l'Union européenne devant la Cour de justice de l'Union européenne*, teză de doctorat susținută la Université Paris, Panthéon-Assas, noiembrie 2024, capitolul 1 (în dosarul autorului).

169. Versiunile anterioare ale Tratatului privind Uniunea Europeană făceau referire, la articolul 6 alineatul (1), la principii, iar nu la valori: „Uniunea se întemeiază pe principiile libertății, democrației, respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și pe principiul statului de drept, principii care sunt comune statelor membre” [82]. Termenul „valori” a fost utilizat numai începând cu Tratatul de la Lisabona, care a adoptat aceeași formulare ca cea propusă de Convenția privind Constituția pentru Europa [83]. Această modificare a formulării nu ar putea fi interpretată ca o intenție de a nega sau de a reduce natura juridică a valorilor enumerate în actualul articol 2 TUE. Dimpotrivă, din lucrările Convenției privind Constituția pentru Europa reiese că intenția a fost, de fapt, de a introduce o serie de obligații juridice pentru statele membre. Atunci când a propus dispoziția referitoare la valori, prezidiul a subliniat necesitatea unei liste scurte de valori fundamentale care să aibă „o bază juridică clară și necontroversată, astfel încât statele membre să poată discerne obligațiile care decurg din acestea” [84].

170. În plus, tratatele însele utilizează termenii valori și principii în mod interschimbabil [85], așa cum procedează și Curtea [86].

171. Trimiterea la articolul 2 TUE în alte dispoziții ale tratatelor pledează de asemenea în favoarea unei interpretări potrivit căreia respectarea valorilor este o obligație juridică. Articolul 3 alineatul (1) TUE prevede astfel, în general, că Uniunea urmărește să promoveze pacea și valorile sale, iar alineatul (5) al acestei dispoziții prevede că Uniunea afirmă și promovează valorile sale în relațiile sale cu restul comunității internaționale. Importanța valorilor în dezvoltarea relațiilor cu vecinii Uniunii este reiterată la articolul 8 TUE, iar obligația Uniunii de a-și proteja valorile în relațiile sale externe este dezvoltată în continuare la articolul 21 alineatul (2) litera (a) TUE, la articolul 32 TUE și la articolul 42 alineatul (5) TUE. Dispoziția introductivă referitoare la instituțiile Uniunii, și anume articolul 13 TUE, prevede că Uniunea dispune de un cadru instituțional care vizează promovarea valorilor Uniunii.

172. Aceste dispoziții permit să se concluzioneze că afirmarea și promovarea valorilor prevăzute la articolul 2 TUE reprezintă o obligație pentru instituțiile Uniunii atunci când legiferează pe plan intern sau acționează pe plan extern. O astfel de obligație este impusă și statelor membre?

173. Articolul 7 TUE, care introduce o procedură specială ce poate conduce la suspendarea dreptului de vot al unui stat membru care comite o încălcare gravă și persistentă a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE, constituie un argument important în favoarea concluziei că respectarea acestor valori reprezintă o obligație impusă de tratate statelor membre.

174. În această privință, preambulul Tratatului FUE reiterează faptul că statele membre trebuie să respecte valorile prevăzute la articolul 2 TUE făcând trimitere la articolul 49 și la articolul 7 TUE.

82 Tratatul privind Uniunea Europeană, în versiunea sa ulterioară modificărilor introduse prin Tratatul de la Amsterdam. A se vedea Tratatul privind Uniunea Europeană (versiunea consolidată 1997) (JO 1997, C 340, p. 145); a se vedea de asemenea versiunile consolidate ale Tratatului privind Uniunea Europeană și ale Tratatului de instituire a Comunității Europene (JO 2006, C 321E, p. 1).

83 În formularea sa actuală, articolul 2 TUE reproduce exact articolul I-2 din Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa.

84 Secretariatul Convenției Europene, *Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty*, CONV 528/03, p. 11 (disponibil la adresa: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/empl/20030219/conv528en.pdf. Pentru mai multe detalii, a se vedea Spieker, L., nota de subsol 81, *op. cit.*, p. 43-47. A se vedea de asemenea von Bogdandy, A., „Founding Principles”, în von Bogdandy, A., și Bast, J. (ed.), *Principles of European Constitutional Law*, ediția a doua, Hart, Oxford, 2009, 11, la p. 22.

85 După ce face referire la „*valorile* universale care constituie drepturile inviolabile și inalienabile ale persoanei, precum și libertatea, democrația, egalitatea și statul de drept”, preambulul Tratatului privind Uniunea Europeană confirmă apoi atașamentul față de „*principiile* libertății, democrației și respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale, precum și ale statului de drept” (sublinierea noastră).

86 Astfel, de exemplu, la punctul 69 din Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), Curtea se referă la „valorile prevăzute la articolul 2 TUE”, după care schimbă formularea în „principiile enunțate la articolul 2 TUE” la punctele 70-71 (mențiune găsită în Spieker, L., nota de subsol 81, *op. cit.*, p. 41).

175. În opinia noastră, cea mai importantă dispoziție care conduce la concluzia că articolul 2 TUE creează obligații juridice pentru statele membre este articolul 49 TUE.

2) Importanța articolului 49 TUE

176. Articolul 49 TUE deschide porțile Uniunii Europene oricărui stat european care respectă valorile menționate la articolul 2 TUE și se angajează să le promoveze.

177. Prin urmare, atunci când aderă la Uniunea Europeană, noile state membre aderă și la alegerea constituțională a unei societăți bune, astfel cum este exprimată la articolul 2 TUE.

178. Articolul 49 TUE are două implicații importante. În primul rând, acesta se întemeiază pe premisa că un stat alege să adere la Uniune, întrucât valorile prevăzute la articolul 2 TUE reprezintă o alegere constituțională și a statului respectiv. Astfel, după cum a recunoscut Curtea [87], înainte de a fi admis în Uniunea Europeană, un stat candidat trebuie să convingă celelalte state membre că îndeplinește „criteriile politice de la Copenhaga", care reflectă valorile prevăzute la articolul 2 TUE [88].

179. Acest aspect al articolului 49 TUE a permis Curții să concluzioneze că „[Uniunea] regrupează state care au aderat liber și voluntar la valorile comune prevăzute la articolul 2 TUE, respectă aceste valori și se angajează să le promoveze" [89].

180. Angajamentul față de valorile prevăzute la articolul 2 continuă să existe pe toată durata apartenenței unui stat membru la Uniunea Europeană. Potrivit Curții, „respectarea acestor valori nu poate fi redusă la o obligație ce revine unui stat candidat în vederea aderării la Uniune și de la care s-ar putea sustrage după aderare" [90].

181. În Hotărârea Repubblika, Curtea a statuat în plus că „respectarea de către un stat membru a valorilor consacrate la articolul 2 TUE constituie o condiție pentru a beneficia de toate drepturile care decurg din aplicarea tratatelor în privința acestui stat membru" [91].

87 A se vedea de exemplu Hotărârea din 29 martie 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punctul 104).

88 Consiliul European de la Copenhaga din 21 și 22 iunie 1993 a stabilit criteriile pe care statele candidate trebuie să le îndeplinească pentru a fi admise în Uniunea Europeană. O parte a acestor criterii, denumite de obicei criteriile politice de la Copenhaga, impun ca un stat să asigure „stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului, precum și respectarea și protecția minorităților". Atunci când evaluează dacă un stat candidat respectă aceste valori, Comisia ia în considerare toate aspectele societății statului respectiv, inclusiv cele care nu intră în sfera competenței de reglementare a Uniunii, cum ar fi organizarea sistemului judiciar și a administrației publice sau respectarea ONG-urilor și a pluralismului mass-mediei. Consiliul European, „Concluziile Președinției", Consiliul European de la Copenhaga – 21-22 iunie 1993; material disponibil la adresa: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf.

89 A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 42).

90 Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 126). A se vedea de asemenea Hotărârea din 5 iunie 2023, Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor) (C-204/21, EU:C:2023:442, punctul 68).

91 Hotărârea din 20 aprilie 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 63).

182. Articolul 49 TUE se referă la angajamentul asumat de statele membre de a *promova* valorile prevăzute la articolul 2. Din acesta decurg două tipuri de obligații ale statelor membre: obligația de menținere a nivelului de protecție și obligația de a lua măsuri pentru realizarea valorilor prevăzute la articolul 2 TUE. Ambele obligații sunt obligații de rezultat impuse statelor membre, astfel cum a confirmat deja Curtea în ceea ce privește valoarea statului de drept [92].

183. Primul aspect al acestei obligații de rezultat este acela că statele membre trebuie să mențină cel puțin nivelul de protecție a valorilor existent la momentul la care au aderat la Uniunea Europeană. În această privință, Curtea a recunoscut că statele membre au o obligație de menținere a nivelului de protecție. Cu alte cuvinte, statelor membre le este interzis să își modifice legislația astfel încât să determine o reducere a protecției valorilor Uniunii [93]. Chiar dacă Curtea a avut ocazia să stabilească și să confirme principiul menținerii nivelului de protecție numai în cauzele referitoare la valoarea statului de drept [94], nu există niciun motiv să se considere că același principiu al menținerii nivelului de protecție nu se aplică tuturor valorilor prevăzute la articolul 2 TUE.

184. Criza statului de drept, care a condus la o serie de hotărâri ale Curții, ne-a învățat că valorile nu trebuie considerate drept un bun definitiv câștigat. Statele membre trebuie să depună în mod activ eforturi nu doar pentru a menține nivelul de protecție existent la momentul aderării la Uniunea Europeană, ci trebuie, de asemenea, să adopte măsurile necesare pentru a elimina orice obstacole existente care împiedică respectarea deplină a acestor valori în societățile lor.

185. Chiar dacă Curtea nu a avut până în prezent ocazia să exprime în mod direct o asemenea obligație pozitivă, considerăm că verbul „a promova” cuprins la articolul 49 TUE implică și un demers activ pentru realizarea valorilor prevăzute la articolul 2 TUE în cadrul societăților fiecărui stat membru. Acest lucru este important în ceea ce privește restabilirea separației puterilor și a unui sistem judiciar independent. Acesta este la fel de important și în raport cu alte valori, cum ar fi de exemplu egalitatea. În cazul în care există o inegalitate structurală într-o societate, așa cum pare să existe în ceea ce privește minoritatea LGBTI din Ungaria, statul membru ar trebui să depună eforturi active pentru a soluționa o atare problemă structurală și, *a fortiori*, trebuie să se abțină de la agravarea acesteia.

186. Prin urmare, Curtea ar trebui să explice că, prin afirmația sa reprodusă la punctul 164 din prezentele concluzii, nu a intenționat să nege posibilitatea ca articolul 2 TUE să impună obligații de sine stătătoare statelor membre. Dimpotrivă, statele membre au obligația de a menține și de a promova în mod activ valorile enumerate la articolul 2 TUE, în temeiul acestei dispoziții coroborate cu articolul 49 TUE.

92 A se vedea *hotărârile privind condiționalitatea*, [Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2022:9, punctul 231), și Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 263)], în care Curtea amintește că obligația de a respecta statul de drept prevăzută în Regulamentul privind condiționalitatea constituie o expresie specifică a cerințelor ce rezultă, pentru statele membre, din apartenența lor la Uniune, în temeiul articolului 2 TUE. În continuare, aceasta explică faptul că obligația de rezultat pe care o conține această dispoziție din Regulamentul privind condiționalitatea decurge în mod direct din angajamentele asumate de statele membre unele față de altele, precum și față de Uniune.

93 Hotărârea din 20 aprilie 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 63).

94 De exemplu, Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” ș.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 162), Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia/Polonia (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-791/19, EU:C:2021:596, punctul 51), Hotărârea din 5 iunie 2023, Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor) (C-204/21, EU:C:2023:442, punctul 74), și Hotărârea din 7 septembrie 2023, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (C-216/21, EU:C:2023:628, punctul 69).

187. Prin urmare, afirmația menționată la punctul 164 din prezentele concluzii ar putea fi reformulată după cum urmează: „Articolul 2 TUE nu constituie o simplă enunțare a unor orientări sau intenții de natură politică, ci conține valori care țin de însăși identitatea Uniunii ca ordine juridică comună și impune statelor membre să le mențină și să le promoveze. Aceste valori sunt concretizate în principii ce implică obligații imperative din punct de vedere juridic pentru statele membre."

188. Constatarea faptului că articolul 2 TUE conține obligații juridice de rezultat pentru statele membre nu înseamnă în mod automat că aceste obligații pot fi invocate în fața instanțelor sau că au forță executorie. Vom aborda acum această chestiune.

c) Motive care pledează pentru și împotriva justițiabilității articolului 2 TUE

1) Motive care pledează în favoarea posibilității justițiabilității

189. Articolul 19 alineatul (1) primul paragraf TUE definește misiunea Curții ca fiind aceea de a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor.

190. În îndeplinirea acestei misiuni, se așteaptă cu siguranță ca Curtea să asigure respectarea dispozițiilor de natură constituțională ale dreptului Uniunii Europene. Articolul 2 TUE constituie, așa cum s-a explicat, o astfel de dispoziție; este extrem de important pentru ordinea juridică a Uniunii, deoarece îi definește identitatea și îi permite să funcționeze.

191. Curtea își îndeplinește rolul constituțional în cadrul procedurilor prevăzute de tratate. Printre aceste proceduri figurează procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, reglementată la articolele 258-260 TFUE.

192. În temeiul articolului 258 TFUE, Curtea este competentă să constate că un stat membru a încălcat oricare dintre *obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor*[95].

193. Având în vedere că, după cum s-a explicat anterior, articolul 2 TUE creează obligații juridice pentru statele membre, impunerea respectării obligațiilor respective prin constatarea neîndeplinirii obligațiilor în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul articolului 258 TFUE face parte din competențele ordinare ale Curții în temeiul tratatelor.

194. Astfel cum a arătat Comisia, procedura prevăzută la articolul 258 TFUE are un caracter obiectiv[96], iar Curtea trebuie doar să stabilească dacă o dispoziție juridică a fost sau nu încălcată. Prin urmare, întrucât articolul 2 TUE este o dispoziție legală, cu excepția cazului în care competența sa este exclusă în raport cu această dispoziție, Curtea poate decide dacă aceasta a fost încălcată.

[95] Încă de la început, Curtea a considerat că această expresie înseamnă că norma despre care se pretinde că a fost încălcată de un stat membru trebuie să conțină obligații juridice pentru statul respectiv. A se vedea Hotărârea din 10 iulie 1980, Comisia/Regatul Unit (32/79, EU:C:1980:189, punctul 11).

[96] A se vedea *ex multis* Hotărârea din 10 noiembrie 2020, Comisia/Italia (Valori-limită – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, punctul 70 și jurisprudența citată), sau Hotărârea din 28 ianuarie 2020, Comisia/Italia (Directiva privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților) (C-122/18, EU:C:2020:41, punctul 64 și jurisprudența citată). Curtea a subliniat caracterul obiectiv al procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru a explica faptul că motivele pentru care Comisia a inițiat o anumită procedură sunt irelevante și nu pot fi utilizate ca mijloc de apărare de către un stat pârât. Odată ce Comisia invocă încălcarea unei anumite dispoziții juridice, Curtea trebuie să verifice dacă aceasta a fost situația, în drept și în fapt, indiferent de rațiunile care au condus Comisia să formuleze acțiunea. A se vedea în această privință Hotărârea din 6 octombrie 2020, Comisia/Ungaria (Învățământ superior) (C-66/18, EU:C:2020:792, punctul 56).

195. Atunci când au dorit să excludă competența Curții asupra anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, autorii tratatelor au prevăzut în mod expres acest lucru în textele tratatelor [97]. În acest sens, spre deosebire de versiunile anterioare ale tratatelor [98], competența Curții în ceea ce privește articolul 2 TUE nu este exclusă și nici limitată.

2) Analiza motivelor care se opun justițiabilității

i) Articolul 7 TUE

196. Unul dintre argumentele invocate de Ungaria pentru a contesta competența Curții de a constata o încălcare de sine stătătoare a articolului 2 TUE a vizat articolul 7 TUE.

197. Argumentul se întemeiază pe teza potrivit căreia, deși nicio dispoziție a tratatelor nu exclude în mod expres competența Curții în ceea ce privește încălcarea valorilor consacrate la articolul 2 TUE, această competență nu ar reveni Curții, întrucât articolul 7 TUE ar atribui instituțiilor politice competență exclusivă în această materie [99].

198. Ungaria a utilizat deja argumente similare în cauzele care au condus la pronunțarea *hotărârilor privind condiționalitatea*, susținând că procedura prevăzută la articolul 7 TUE este singura procedură care permite instituțiilor Uniunii să evalueze existența unor încălcări ale articolului 2 TUE și să impună sancțiunile corespunzătoare [100]. În hotărârile sale pronunțate în cauzele respective, Curtea a respins astfel de argumente. Curtea a constatat că, „contrar celor arătate de Ungaria, susținută de Republica Polonă, pe lângă procedura prevăzută la articolul 7 TUE, numeroase dispoziții ale tratatelor, concretizate frecvent prin diverse acte de drept derivat, conferă instituțiilor Uniunii competența de a examina, de a constata și, după caz, de a asigura sancționarea încălcărilor valorilor prevăzute la articolul 2 TUE, săvârșite într-un stat membru” [101].

199. În hotărârile respective, Curtea a statuat deja că articolul 7 TUE nu poate fi interpretat ca o alegere constituțională de a supune controlul și sancționarea încălcărilor articolului 2 TUE exclusiv procedurii prevăzute la articolul 7 TUE.

97 Potrivit articolului 24 TUE și articolului 275 TFUE, competența Curții este exclusă în ceea ce privește dispozițiile privind politica externă și de securitate comună. Cu toate acestea, Curtea a interpretat această excludere în mod restrictiv. A se vedea Hotărârea din 10 septembrie 2024, KS ș.a./Consiliul ș.a. (C-29/22 P și C-44/22 P, EU:C:2024:725). Competența Curții este limitată și în ceea ce privește procedura deficitului public excesiv, în temeiul articolului 126 alineatul (10) TFUE. În sfârșit, articolul 269 TFUE limitează competența Curții de a controla legalitatea actelor adoptate în temeiul articolului 7 TUE. Un astfel de control nu poate fi inițiat decât de statul membru vizat de o astfel de decizie și numai în ceea ce privește aspectele procedurale ale articolului 7 TUE.

98 În temeiul articolului 46 litera (d) TUE, în versiunea rezultată în urma Tratatului de la Nisa, Curtea era competentă numai în ceea ce privește articolul 6 alineatul (2) TUE, iar nu și în ceea ce privește „principiile” de la articolul 6 alineatul (1), care au fost ulterior redenumite „valori”.

99 Acest tip de argument a fost utilizat în practica constituțională a Statelor Unite sub denumirea de „teoria chestiunilor politice” (*political question doctrine*). Unul dintre motivele, astfel cum au fost rezumate în cauza Baker împotriva Carr, 369 U.S. 186, 217 (1962), pentru care instanțele federale americane ar putea considera că o chestiune nu este susceptibilă de soluționare judiciară este „atribuirea demonstrabilă textual a competenței constituționale asupra respectivei chestiuni unei autorități politice coordonate de guvern”.

100 Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 155), și Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 195).

101 Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 159), și Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 328).

200. Prin urmare, această dispoziție nu poate fi interpretată în sensul că exclude competența Curții [102].

ii) Caracterul general al valorilor prevăzute la articolul 2 TUE

201. Al doilea argument, prezentat de Ungaria pentru a contesta competența Curții de a constata o încălcare de sine stătătoare a articolului 2 TUE, este caracterul general și conținutul nedeterminat al valorilor pe care le enumeră.

202. Într-adevăr, chiar dacă articolul 2 TUE impune statelor membre obligații de rezultat, iar nu de regres în ceea ce privește nivelul de protecție a valorilor și de promovare a acestora în cadrul societăților lor, conținutul concret al fiecăreia dintre valori nu este determinat de dispoziția respectivă.

203. Valorile sunt însă în mod deliberat abstracte [103]. Conținutul lor deschis lasă loc unui dialog constituțional între statele membre și existenței în paralel a unor „concretizări" diferite ale valorilor [104].

204. Acest conținut deschis al valorilor prevăzute la articolul 2 TUE se opune utilizării sale de către Curte în scopul controlului jurisdicțional?

205. În primul rând, Curtea a statuat deja că natura generală a principiilor Uniunii nu constituie în mod necesar un obstacol în calea utilizării lor în scopul controlului jurisdicțional [105].

206. În al doilea rând, interpretarea unor noțiuni nedeterminate reprezintă o activitate uzuală pentru instanțele de judecată și, având în vedere caracterul adesea nedeterminat al normelor de natură constituțională, aceasta constituie una dintre atribuțiile fundamentale ale instanțelor constituționale.

207. Aceasta nu înseamnă că Curtea se pronunță în mod arbitrar și în vid. Așa cum s-a explicat deja, valorilor le este conferită deplină expresie printr-o serie de principii mai concrete cuprinse în tratate, în cartă și în dispozițiile dreptului derivat al Uniunii, care reprezintă rezultatul procesului legislativ și care implică toate statele membre [106]. Concretizarea valorilor este, așadar, rezultatul unui dialog cu privire la semnificația valorilor fie la nivelul dreptului primar, fie la nivelul dreptului derivat.

[102] În plus, articolul 269 TFUE, care prevede că, în cadrul unei acțiuni în anulare formulate împotriva unei decizii adoptate în cadrul procedurii prevăzute la articolul 7 TUE de către un stat membru destinatar al deciziei respective, Curtea este competentă să aprecieze numai dacă au fost încălcate prevederile procedurale ale articolului 7 TUE, nu aduce atingere competenței Curții în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor inițiate împotriva unui stat membru pentru încălcarea articolului 2 TUE.

[103] A se vedea în această privință Dubout, E., „Peut-on défendre les valeurs de l'Union européenne par le droit?", *RDLF*, 2024 chron. n°80.

[104] Acest lucru este demonstrat în mod incontestabil de împrejurările în care s-a pronunțat Hotărârea din 14 octombrie 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614). Jocul care simula împușcarea și uciderea unor persoane într-un spațiu amenajat cu echipamente de tip laser a fost considerat, potrivit Constituției germane, ca aducând atingere demnității umane, în timp ce același joc nu pare să fi fost perceput ca problematic, din perspectiva demnității umane, în alte state membre.

[105] Astfel, de exemplu, în Hotărârea din 15 iulie 2021, Germania/Polonia (C-848/19 P, EU:C:2021:598), care privea controlul jurisdicțional al unui act al Uniunii, Germania a susținut că principiul solidarității energetice, menționat la articolul 194 alineatul (1) TFUE, este o noțiune abstractă și pur politică și, prin urmare, nu poate constitui un criteriu juridic pentru aprecierea validității unui act al unei instituții a Uniunii (a se vedea punctul 27 din hotărârea menționată). Curtea a respins acest argument. Aceasta a considerat că natura abstractă a principiului solidarității nu îl împiedică să creeze obligații pentru statele membre și Uniunea Europeană. Prin urmare, aceasta poate servi drept criteriu pentru aprecierea legalității actelor statelor membre și ale Uniunii Europene (punctele 42-45).

[106] În această privință, Boeckestein a propus un tabel care corelează valorile individuale ale articolului 2 TUE cu diferite dispoziții concrete ale tratatelor și ale cartei. A se vedea Boeckestein, T.L., „Making Do with What We Have: On the Interpretation and Enforcement of the EU's Founding Values", *German Law Journal*, 2022, p. 431-451.

208. Într-o serie de hotărâri, începând cu Hotărârea Associação Sindical dos Juízes Portugueses [107], Curtea a considerat că valoarea statului de drept își găsește expresie concretă în articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. În cauzele care au urmat, Curtea a dezvoltat o înțelegere mai detaliată a cerinței de independență a judecătorilor în sensul că aceasta concretizează, prin articolul 19 TUE și articolul 47 din cartă, valoarea statului de drept [108]. În mod similar, Curtea a interpretat articolul 10 alineatul (1) TUE, care prevede că funcționarea Uniunii se întemeiază pe democrația reprezentativă, în lumina democrației ca valoare exprimată la articolul 2 TUE [109]. În mod analog, valoarea egalității este concretizată la articolul 19 TFUE și în instrumentele de drept derivat adoptate în temeiul acestuia.

209. Aceasta nu înseamnă că controlul jurisdicțional trebuie să se bazeze pe norma de concretizare, iar nu direct pe articolul 2 din TUE, nici că un astfel de control este posibil numai dacă unei valori îi este atribuită o expresie concretă. Totuși, dacă aceasta este situația, Curtea trebuie să ia în considerare o asemenea concretizare a unei valori și nu ar trebui să interpreteze o valoare într-o manieră contrară dispoziției respective.

210. În al treilea rând, nivelul de precizie a unei norme juridice care este utilizată drept criteriu în cadrul controlului jurisdicțional nu trebuie să fie la fel de ridicat ca precizia și claritatea necesare pentru efectul direct [110].

211. În cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, se solicită Curții să declare că anumite reglementări sunt incompatibile cu dreptul Uniunii. În speță, cu ocazia examinării celui de al șaselea motiv invocat de Comisie, Curtea nu este chemată să stabilească – și nici nu i-ar reveni această competență – ce măsuri ar trebui să adopte Ungaria pentru a-și îndeplini obligațiile care decurg din articolul 2 TUE. Aceasta trebuie să stabilească doar dacă articolul 2 TUE se opune legislației naționale în cauză.

212. În temeiul articolului 2 TUE în sine, Curtea este în măsură să stabilească ceea ce nu poate fi tolerat; aceasta poate concluziona dacă un stat membru a depășit „linia roșie” [111]. În aceste condiții, Curtea nu trebuie să concretizeze și mai mult conținutul valorilor în cauză.

213. În orice caz, în împrejurările prezentei cauze, Curții i se solicită să constate o încălcare a articolului 2 TUE după ce stabilește că normele în litigiu încalcă de asemenea legislația Uniunii și anumite drepturi fundamentale prevăzute de cartă. Aceste norme dau o expresie mai concretă valorilor prevăzute la articolul 2 TUE care sunt în discuție în prezenta cauză: demnitatea umană, egalitatea și respectarea drepturilor omului. Prin urmare, conținutul material al valorilor implicate este deja în mare parte concretizat.

[107] Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 32).

[108] Această jurisprudență a debutat cu Hotărârea din 5 noiembrie 2019, Comisia/Polonia (Independența instanțelor de drept comun) (C-192/18, EU:C:2019:924, punctul 98). Cea mai recentă într-o serie de astfel de cauze este Hotărârea din 6 martie 2025, D. K. ș.a. (Înlăturarea unui judecător de la examinarea unor cauze) (C-647/21 și C-648/21, EU:C:2025:143, punctul 66).

[109] Hotărârea din 19 decembrie 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punctul 63), Hotărârea din 19 decembrie 2019, Puppinck ș.a./Comisia (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punctul 64), și Hotărârea din 19 noiembrie 2024, Comisia/Polonia (Eligibilitate și calitate de membru al unui partid politic) (C-814/21, EU:C:2024:963, punctul 112).

[110] Problema eventualului efect direct al articolului 2 TUE nu se pune în procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în fața Curții. Prin urmare, nu este necesar să se analizeze dacă obligațiile care revin statelor membre în temeiul articolului 2 TUE beneficiază particularilor. Crearea directă de drepturi pentru particulari necesită ca norma Uniunii să fie suficient de clară și de precisă cu privire la conținutul dreptului de care beneficiază o persoană.

[111] A se vedea în această privință von Bogdandy, A., „Towards a Tyranny of values”, în von Bogdandy, A., *et al.* (ed.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, Berlin, 2021, p. 92.

214. În fine, s-a susținut că invocarea articolului 2 TUE ca temei de sine stătător într-o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor ar putea afecta legitimitatea Curții, întrucât aceasta ar putea fi percepută ca fiind politizată, având în vedere caracterul deschis al conținutului valorilor consacrate de această dispoziție [112].

215. Curtea este o instanță constituțională, iar principiile constituționale fundamentale sunt adesea deopotrivă politice și juridice. În măsura în care articolul 2 TUE exprimă alegerea unei democrații constituționale care respectă drepturile omului, apărarea acestor valori de către Curte nu este alegerea sa politică, ci misiunea sa constituțională.

216. În *hotărârile privind condiționalitatea*, Curtea a constatat că Uniunea Europeană trebuie să fie în măsură să apere valorile Uniunii în limitele competențelor sale, astfel cum sunt prevăzute în tratate [113]. Competența pe care tratatele o conferă Curții este competența de interpretare a dispozițiilor juridice ale acestora și, în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, controlul jurisdicțional printre altele al legislației naționale în ceea ce privește conformitatea acesteia cu aceste dispoziții juridice.

217. Acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor sunt instrumente pentru atingerea unor obiective de natură juridică: detectarea încălcărilor legale cu scopul de a le pune capăt. Printre acestea se numără încălcările aduse articolului 2 TUE. În cazul chestiunilor sensibile și contestate din punct de vedere social, cum ar fi drepturile LGBTI, hotărârea Curții este doar o parte a soluției pentru realizarea egalității și a demnității umane a persoanelor LGBTI. Alinierea legislativă va necesita de asemenea o anumită aliniere a valorilor sociale. Acest lucru nu înseamnă însă că Curtea ar trebui să se abțină de la a constata o încălcare a acestor valori atunci când aceasta are loc.

218. În concluzie, caracterul general al valorilor prevăzute la articolul 2 TUE nu constituie un obstacol în calea invocării lor în fața Curții în scopul controlului jurisdicțional al legislației naționale în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

iii) Identitatea constituțională națională

219. În memoriul său în apărare, Ungaria invocă de asemenea identitatea sa constituțională națională, care trebuie respectată în raport cu dreptul constituțional al Uniunii în temeiul articolului 4 alineatul (2) TUE.

220. În această privință, trebuie mai întâi precizat că, astfel cum a explicat deja Curtea, valorile prevăzute la articolul 2 TUE nu exclud diversitatea constituțională [114]. Acestea stabilesc doar cadrul în care pot fi integrate diferite soluții constituționale naționale.

221. Cu toate acestea, opțiunile constituționale naționale nu pot depăși acest cadru comun. În această privință, după cum am propus deja, articolul 2 TUE ar putea fi înțeles ca impunând „linii roșii” care, dacă sunt depășite, necesită o reacție pentru a apăra modelul constituțional al Uniunii.

[112] Bonnelli, M., „Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice”, *European Constitutional Law Review*, 2022, de la p. 49.

[113] Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 127), și Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 145).

[114] Hotărârea din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion ș.a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, punctul 229), și Hotărârea din 22 februarie 2022, RS (Efectul deciziilor unei curți constituționale) (C-430/21, EU:C:2022:99, punctul 43). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Spielmann prezentate în cauza Comisia/Polonia (Controlul *ultra vires* a jurisprudenței Curții – Supremația dreptului Uniunii) (C-448/23, EU:C:2025:165, punctele 90 și 93).

222. Aceasta nu contravine respectării identităților constituționale naționale [115]. Așa cum s-a explicat deja, atunci când a aderat la Uniunea Europeană, fiecare stat membru a acceptat să respecte acest cadru al valorilor comune. De fapt, s-a considerat că aceasta era și opțiunea constituțională internă a statului respectiv la momentul aderării.

223. Astfel cum am arătat deja (a se vedea punctul 211 din prezentele concluzii), în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Curtea nu poate decât să constate o abatere de la valorile Uniunii. O atare constatare creează o obligație pentru stat de a înceta nerespectarea valorilor prevăzute la articolul 2 TUE, întrucât respectarea acestora continuă să fie o condiție pentru apartenența la Uniune. Modul de respectare a hotărârii Curții este lăsat la latitudinea statului membru în cauză, în conformitate cu identitatea sa constituțională.

224. Prin urmare, angajamentul Uniunii de a respecta identitățile constituționale naționale nu împiedică Curtea să constate că, prin adoptarea anumitor reglementări, un stat membru a depășit „liniile roșii” impuse de articolul 2 TUE.

iv) Scopul unei constatări de sine stătătoare a încălcării articolului 2 TUE

225. În observațiile sale, Ungaria contestă faptul că o constatare de sine stătătoare a unei încălcări a articolului 2 TUE, pe lângă constatarea unei încălcări a drepturilor fundamentale sau a altor norme ale dreptului Uniunii, poate avea vreun scop util.

226. Rezultă în mod clar din jurisprudență că procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor are ca obiect soluționarea unui litigiu între Comisie și statul membru cu privire la existența unei încălcări a dreptului Uniunii și, în cazul în care aceasta este dovedită, determinarea statului să pună capăt încălcării respective [116].

227. Prin urmare, este legitim să se ridice problema modului în care constatarea unei încălcări a articolului 2 TUE, pe lângă constatarea unei încălcări a anumitor dispoziții ale normelor Uniunii și ale cartei, contribuie la identificarea și la încetarea neîndeplinirii de către un stat membru a obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii.

228. Întrebări similare au fost deja adresate în legătură cu scopul constatării unei încălcări a cartei în cazurile în care încălcarea unei norme din tratat sau a dreptului derivat al Uniunii este deja dovedită. În această privință, în Concluziile prezentate în cauza Comisia/Ungaria (Învățământ superior), avocata generală Kokott a oferit următoarea explicație: „constatarea unei încălcări autonome a unui drept fundamental nu are efecte specifice în speță. Astfel, temeinicia acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor rezultă deja din încălcarea dispozițiilor Directivei servicii și din încălcarea articolului 49 TFUE. Totuși, examinarea separată a dreptului fundamental exprimă într-un mod mai clar importanța și gravitatea deosebită a încălcării” [117].

[115] A se vedea în această privință Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 233) și Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 265). A se vedea de asemenea Hotărârea din 5 iunie 2023, Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor) (C-204/21, EU:C:2023:442, punctul 72).

[116] A se vedea de exemplu Hotărârea din 8 martie 2022, Comisia/Regatul Unit (Combaterea fraudei privind subevaluarea) (C-213/19, EU:C:2022:167, punctul 180). Curtea a considerat că nici măcar procedura prevăzută la articolul 260 TFUE nu are drept scop pedepsirea statului, ci mai degrabă determinarea unui stat membru care nu și-a îndeplinit obligațiile să se conformeze unei hotărâri și, prin aceasta, să elimine încălcarea unei obligații care decurge din dreptul Uniunii. A se vedea de asemenea Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444, punctul 80).

[117] C-66/18, EU:C:2020:172, punctul 180.

229. Un raționament similar ar putea fi aplicat și pentru a justifica motivul pentru care Comisia ar putea solicita constatarea de sine stătătoare a unei încălcări a articolului 2 TUE, chiar dacă constatarea unei încălcări a altor dispoziții ale dreptului Uniunii și a cartei ar fi suficientă pentru a stabili neîndeplinirea de către un stat membru a obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii.

230. O atare constatare nu numai că ar avea o funcție simbolică, demonstrând importanța deosebită a încălcării, ci ar servi și unui scop de diagnosticare [118]. Ea ar dezvălui cauza reală a altor încălcări.

231. Acest lucru ar fi important pentru opțiunile statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile în ceea ce privește modalitățile de încetare a nerespectării, precum și pentru monitorizarea de către Comisie a aspectului dacă statul membru în cauză a pus capăt neîndeplinirii obligațiilor care a fost declarată prin hotărâre [119].

232. Pe lângă un astfel de motiv, stabilirea unei încălcări de sine stătătoare a articolului 2 TUE ar influența calcularea sancțiunilor în temeiul articolului 260 TFUE în cazul în care neîndeplinirea obligațiilor nu încetează după pronunțarea hotărârii Curții [120].

233. În concluzie, scopul constatării de sine stătătoare a unei încălcări a articolului 2 TUE constă în a identifica și a declara că, prin adoptarea anumitor norme, un stat membru a depășit „liniile roșii” consacrate de această dispoziție. Acest lucru arată apoi că cauza altor încălcări ale dreptului Uniunii puse în discuție în cadrul aceleiași proceduri rezultă din abaterea statului membru de la valorile constituționale ale Uniunii.

234. Acest lucru ne conduce la ultima problemă ridicată de prezenta cauză: cum ar trebui să evalueze Curtea dacă au fost depășite „liniile roșii” și să concluzioneze dacă a avut loc o încălcare de sine stătătoare a articolului 2 TUE?

2. Cum se evaluează dacă au fost depășite „liniile roșii”?

235. Potrivit Comisiei, în speță a avut loc o încălcare de sine stătătoare a articolului 2 TUE, întrucât încălcările săvârșite de Ungaria sunt „deosebit de grave, numeroase și flagrante și constituie o încălcare generalizată și coordonată a drepturilor fundamentale în cauză” [121]. O serie de state membre interveniente consideră de asemenea că invocarea de sine stătătoare a articolului 2 TUE necesită un nivel ridicat de gravitate a încălcărilor.

[118] În această privință, a se vedea Scheppele, K.L., Kochenov, D., și Grabowska-Moroz, B., „EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union”, *Yearbook of European Law*, 2020, p. 3-121. Doctrina a criticat anumite proceduri anterioare de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, precum cea referitoare la modificarea limitei de vârstă pentru pensionarea judecătorilor în Ungaria, în urma căreia a fost pronunțată Hotărârea din 6 noiembrie 2012, Comisia/Ungaria (C-286/12, EU:C:2012:687), pentru ascunderea cauzelor reale ale neîndeplinirii obligațiilor. Amintim că Comisia a introdus respectiva acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul unei încălcări a Directivei 2000/78 care interzice discriminarea pe motive de vârstă, ascunzând prin aceasta problema subiacentă a nerespectării principiilor statului de drept.

[119] În acest context înțelegem răspunsul Comisiei oferit în ședință că ar fi convinsă că încălcarea articolului 2 TUE a încetat în cazul în care „Ungaria elimină discriminarea în raport cu această minoritate; toate elementele relevante; dacă suntem convinși că, la un nivel mai profund, toate au fost suprimate și, atunci când spunem toate, acest lucru înseamnă că toate formele de discriminare au fost eliminate”.

[120] A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iunie 2024, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională II) (C-123/22, EU:C:2024:493).

[121] Punctul 247 din cererea introductivă a Comisiei.

236. Ungaria nu și-a exprimat punctul de vedere cu privire la posibilele criterii pentru constatarea unei încălcări a articolului 2 TUE, întrucât poziția sa este că o astfel de încălcare nu poate fi stabilită nicidecum în prezenta procedură în fața Curții.

a) Negarea valorilor drept criteriu pentru constatarea unei încălcări a articolului 2 TUE

237. În opinia noastră, criteriul care determină constatarea unei încălcări a articolului 2 TUE nu este cantitatea sau gravitatea încălcărilor drepturilor fundamentale sau ale altor principii fundamentale ale dreptului Uniunii, ci mai degrabă negarea valorilor prevăzute la articolul 2 TUE de către un stat membru.

238. Astfel, pentru a aprecia dacă legislația unui stat membru poate fi tolerată în cadrul sistemului de valori al Uniunii, întrebarea corectă este dacă, prin adoptarea legislației, un stat membru neagă una sau mai multe dintre valorile consacrate la articolul 2 TUE.

239. Criteriul gravității a fost poate subliniat de participanții la prezenta procedură, întrucât acesta este unul dintre cele două criterii utilizate la articolul 7 TUE, care prevede că numai existența unei încălcări grave și persistente a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE poate determina aplicarea acestei proceduri [122].

240. Totuși, o încălcare gravă în sensul articolului 7 TUE se referă la gravitatea încălcării articolului 2 TUE în sine, și nu la gravitatea celorlalte presupuse încălcări, care în speță privesc o serie de norme ale Uniunii ce pun în aplicare libera prestare a serviciilor, precum și o serie de drepturi fundamentale.

241. În opinia noastră, o încălcare a articolului 2 TUE nu se produce pentru simplul motiv că celelalte încălcări sunt grave [123]. Este mai degrabă invers: întrucât cauza principală a încălcărilor respective o reprezintă negarea valorilor consacrate la articolul 2 TUE, ele însele devin atât grave, cât și sistemice.

242. Efectul abaterii de la valorile fundamentale nu este intern unui stat membru, ci afectează funcționarea ordinii juridice a Uniunii. Aceasta diminuează capacitatea statului membru respectiv de a respecta alte obligații care îi revin în temeiul dreptului Uniunii [124]. Prezenta cauză demonstrează că abaterea de la valori afectează capacitatea Ungariei de a respecta normele care reglementează libera circulație a serviciilor. Aceasta justifică intervenția Curții prin intermediul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor [125].

243. Pentru a stabili dacă un stat membru neagă o valoare exprimată la articolul 2 TUE, Curtea trebuie să analizeze împrejurările specifice fiecărei cauze.

[122] Insistența asupra gravității și persistenței încălcării valorilor prevăzute la articolul 7 TUE poate fi explicată prin gravitatea sancțiunilor care pot urma dacă sunt îndeplinite astfel de criterii. În temeiul articolului 7 TUE, un stat membru poate fi exclus de la luarea deciziilor la nivelul Uniunii. În schimb, constatarea unei încălcări a articolului 2 TUE în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor nu poate conduce la o astfel de consecință. Aceasta urmărește mai degrabă să evite o astfel de consecință, determinând un stat membru să elimine încălcarea.

[123] Am dori de asemenea să adăugăm că ne lipsește criteriul pe baza căruia să decidem care încălcare a unui drept fundamental este gravă și care nu este.

[124] A se vedea în această privință Poiares Maduro, M., și Menezes Queiroz, B., „A Hard Law Approach to States Systemic Violations of Article 2 of the Treaty of the European Union: Reasons and Means", în Fisher, E., King, J., și Young, A. (ed.), *The Foundations and Future of Public Law: Essays in Honour of Paul Craig*, OUP, Oxford, 2020, p. 363-380.

[125] A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2007:505, punctul 20).

244. Prin urmare, Curtea ar trebui să evalueze dacă încălcarea drepturilor fundamentale, astfel cum sunt protejate de cartă, rezultă din negarea de către un stat membru a unei valori consacrate la articolul 2 TUE.

245. În afară de negarea valorilor drept criteriu, nu considerăm că o formulă mai precisă poate fi dezvoltată *in abstracto* ca instrument care poate fi utilizat de Curte.

246. Cu toate acestea, numărul de încălcări ale normelor de drept primar și derivat al Uniunii și ale cartei, precum și modul în care au fost săvârșite încălcările respective pot servi drept indicatori ai faptului că încălcările își pot avea originea în negarea valorilor.

247. Prin urmare, criteriul pentru constatarea unei încălcări a articolului 2 TUE este negarea unei valori care constituie cauza principală a altor încălcări ale dreptului Uniunii. Gravitatea și/sau cantitatea acelor alte încălcări nu pot servi în sine, în mod decisiv și automat, drept criteriu pentru constatarea unei încălcări a articolului 2 TUE, chiar dacă astfel de elemente ar putea constitui un indiciu important al negării valorilor consacrate la articolul 2 TUE.

b) Încălcarea drepturilor prevăzute de cartă și dialogul constituțional

248. Încălcările individuale, în special dacă se referă la drepturi fundamentale sau la alte principii fundamentale ale dreptului Uniunii, ar putea fi, așadar, un indiciu important că nerespectarea dreptului Uniunii este cauzată de negarea valorilor. Aceasta este situația în special dacă asemenea încălcări sunt numeroase, flagrante și generalizate. Cu toate acestea, chiar și acest lucru în sine, în opinia noastră, nu este în mod necesar suficient pentru a constata o încălcare a articolului 2 TUE, întrucât încălcările drepturilor consacrate de cartă ar putea face parte din dialogul constituțional din cadrul Uniunii, iar nu din negarea valorilor.

249. Ordinea juridică a Uniunii este dezvoltată printr-un astfel de dialog. Aceasta înseamnă că ar putea exista viziuni diferite cu privire la modul în care ar trebui concretizate valorile comune.

250. În această privință, încălcările drepturilor fundamentale ar putea rezulta, pe de o parte, din diferența dintre modul în care au fost echilibrate două drepturi fundamentale la nivelul Uniunii și la nivel național sau, pe de altă parte, din conținutul diferit pe care dreptul Uniunii și dreptul național îl atribuie unui anumit drept fundamental. În ambele situații, cauzele încălcărilor ar intra, așadar, în domeniul dialogului constituțional în limitele stabilite de valori, fără a nega valorile înseși.

251. În prima situație, în care este necesară o echilibrare a două drepturi fundamentale, acordarea unei ponderi mai mari unuia în detrimentul celuilalt poate avea un impact semnificativ asupra reglementării care concretizează respectivele drepturi. De exemplu, dreptul la proprietate (intelectuală) poate intra în conflict cu libertatea de exprimare. Un stat membru ar putea, așadar, decide să interzică utilizarea unei opere protejate prin dreptul de autor în scopul exprimării unor opinii politice, în lipsa consimțământului autorului. Prin adoptarea unei asemenea soluții, statul membru respectiv acordă o pondere mai mare dreptului de proprietate intelectuală decât libertății de exprimare. Această soluție în sine nu echivalează cu negarea de către statul membru a importanței libertății de exprimare pentru valoarea democrației. Cu toate acestea, în cazul în care legiuitorul Uniunii ar opta ulterior pentru un alt echilibru între cele două drepturi, recunoscând o pondere mai mare libertății de exprimare, statul membru în cauză ar trebui să

respecte o astfel de alegere în domeniile care intră în sfera de aplicare a dreptului Uniunii [126].

252. Un exemplu relevant pentru a ilustra a doua situație – respectiv o diferență în modul de înțelegere a conținutului unui drept fundamental, fără ca această diferență să constituie o negare a valorilor fundamentale – poate fi regăsit în Hotărârea Max-Planck [127]. În cauza respectivă, Curtea a constatat că o reglementare națională care priva lucrătorul de dreptul la o indemnizație financiară pentru concediul anual neefectuat la încetarea raportului de muncă încălca conținutul esențial al dreptului fundamental la concediu anual plătit. Aceasta înseamnă că Germania, a cărei reglementare era în discuție, a încălcat articolul 2 TUE [128]? În opinia noastră, chiar dacă în discuție era o atingere adusă esenței unui drept fundamental, răspunsul este negativ. Odată ce Germania își modifică normele în conformitate cu jurisprudența Curții, încălcarea este remediată. Prin faptul că, în respectiva situație concretă, a dat o altă interpretare dreptului la concediu anual plătit decât cea consacrată la nivelul dreptului Uniunii, Germania nu a negat importanța acestui drept pentru protejarea valorilor consacrate de articolul 2 TUE.

253. Prin urmare, dezacordurile referitoare la conținutul drepturilor fundamentale sau divergențele în evaluarea comparativă a două sau mai multe drepturi fundamentale nu ar trebui să conducă la constatarea unei încălcări a articolului 2 TUE. Acestea fac parte din dialogul constituțional propriu sistemului juridic al Uniunii, care permite concretizări diferite ale drepturilor [129]. Cu toate acestea, astfel de dezacorduri nu neagă valorile în sine.

254. O încălcare a articolului 2 TUE ar trebui constatată numai în cazul în care Curtea concluzionează că un stat membru a încălcat un drept prevăzut de cartă întrucât a negat valoarea pe care o concretizează dreptul respectiv.

3. Încălcarea articolului 2 TUE în prezenta cauză

255. Având în vedere considerațiile de mai sus, Comisia a demonstrat că încălcarea săvârșită de Ungaria prin adoptarea Legii de modificare care a introdus normele atacate, este de natură să justifice constatarea unei încălcări a articolului 2 TUE?

256. În opinia noastră, răspunsul la această întrebare trebuie să fie afirmativ în împrejurările prezentei cauze.

a) Normele în discuție neagă valorile prevăzute la articolul 2 TUE

257. Constatarea potrivit căreia normele în litigiu restrâng libera circulație a serviciilor în mai multe moduri și, chiar mai semnificativ, constatarea potrivit căreia patru drepturi garantate de cartă au fost încălcate prin aceleași norme constituie într-adevăr un indiciu puternic al unei posibile încălcări a articolului 2 TUE.

126 Pentru un exemplu de evaluare comparativă a acestor două drepturi la nivelul Uniunii în vederea interpretării noțiunii de parodie în sensul Directivei privind dreptul de autor [Directiva 2001/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 mai 2001 privind armonizarea anumitor aspecte ale dreptului de autor și drepturilor conexe în societatea informațională (JO 2001, L 167, p. 10, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 230], a se vedea Hotărârea din 3 septembrie 2014, Deckmyn și Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132).

127 Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874).

128 Desigur, nu aceasta a fost problema care s-a ridicat în cauza respectivă. O invocăm doar cu titlu de reflecție teoretică.

129 Totuși, odată ce echilibrul dintre drepturi este stabilit la nivelul Uniunii sau legiuitorul Uniunii definește cu mai mare precizie conținutul unui drept, statele membre nu mai pot menține soluții divergente în domeniile reglementate de dreptul Uniunii. În această privință, a se vedea de exemplu Hotărârea din 26 februarie 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107).

258. Este important de subliniat că, în speță, încălcarea acestor multiple dispoziții ale dreptului Uniunii se bazează pe unul și același motiv: intenția Ungariei de a proteja minorii împotriva „conținutului LGBTI”, considerat de acest stat membru ca fiind dăunător. Aceasta reflectă poziția legiuitorului maghiar conform căreia persoanele LGBTI constituie un segment indezirabil al societății, care nu merită un tratament egal.

259. Drepturile persoanelor LGBTI, în special chestiunile legate de identitatea de gen, rămân un subiect sensibil din punct de vedere social [130]. Acesta ar trebui să fie un motiv pentru a considera normele maghiare în discuție ca făcând parte din dialogul constituțional al Uniunii, iar nu ca o încălcare a articolului 2 TUE?

260. În opinia noastră, încălcarea din prezenta cauză diferă într-un mod semnificativ de exemplele de dialog constituțional prezentate mai sus. În exemplele respective, nici rezultatul diferit al evaluării comparative, nici înțelegerea diferită a conținutului drepturilor fundamentale nu au fost cauzate de negarea valorilor implicate. Prin comparație, în speță, reglementarea maghiară în discuție neagă valorile consacrate la articolul 2 TUE.

261. Negarea egalității persoanelor LGBTI, care stă la baza legislației contestate, este cauza principală a tuturor încălcărilor din prezenta cauză. Celelalte încălcări nu ar avea loc dacă Ungaria nu ar considera că conținutul LGBTI este dăunător pentru dezvoltarea minorilor.

262. Considerăm că teza potrivit căreia persoanele LGBTI merită un respect egal în cadrul statelor membre nu este susceptibilă de a fi contestată în cadrul dialogului constituțional. Nerespectarea și marginalizarea unui grup în societate reprezintă „linii roșii” impuse de valorile egalității, demnității umane și respectării drepturilor omului.

263. Modul în care egalitatea persoanelor LGBTI urmează să fie pusă în aplicare poate, desigur, varia și face obiectul dezbaterii, însă opțiunea de principiu de a interzice discriminarea pe motiv de sex sau orientare sexuală este ferm ancorată în cadrul constituțional al Uniunii Europene. Acest lucru este valabil chiar și în situația în care subiectele legate de persoanele LGBTI sunt considerate sensibile din punct de vedere social. Dacă motivul protejat ar fi înlocuit cu un motiv mai puțin contestat din punct de vedere social, precum culoarea pielii sau religia, negarea egalității printr-o reglementare precum cea în discuție în prezenta cauză ar fi evidentă.

264. Prin urmare, în pofida caracterului sensibil al acestui subiect, considerăm că legislația maghiară contestată îndeplinește criteriul negării valorilor, necesar pentru constatarea unei încălcări a articolului 2 TUE.

b) Ce valori au fost încălcate?

265. Atunci când cauza încălcării dreptului Uniunii o constituie negarea valorilor, acest lucru conduce în mod necesar la abaterea de la modelul de societate, astfel cum este prevăzut la articolul 2 TUE. Aceste valori sunt interconectate, iar constatarea încălcării uneia dintre ele este un indiciu al negării modelului unei democrații constituționale întemeiate pe respectarea drepturilor omului de către statul membru în cauză.

[130] Pentru acest motiv, în Bonelli, M., și Claes, M., „Crossing the Rubicon? The Commission's use of Article 2 TEU in the infringement action on LGBTIQ+ rights in Hungary”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2023, p. 3-14, s-a considerat că respectiva cauză nu reprezintă una adecvată pentru a se decide dacă articolul 2 TUE poate fi invocat ca temei de sine stătător într-o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

266. În speță, Comisia a susținut că valorile încălcate de normele contestate sunt egalitatea, demnitatea umană și respectarea drepturilor omului.

267. În acest sens, constatarea unor încălcări ale drepturilor fundamentale poate indica ce valori au fost negate prin încălcările respective. Toate drepturile fundamentale care considerăm că au fost încălcate în prezenta cauză sunt expresia și concretizarea valorilor consacrate la articolul 2 TUE, care au fost invocate de Comisie.

268. În primul rând, încălcarea articolului 21 din cartă, care constă în discriminarea membrilor unui grup LGBTI minoritar și în stigmatizarea și marginalizarea acestora, este în contradicție flagrantă cu valorile egalității și toleranței, precum și cu demnitatea umană.

269. În al doilea rând, încălcarea libertății de exprimare și de informare, garantată de articolul 11 din cartă, contravine unui fundament esențial al unei societăți pluraliste și democratice, astfel cum se prevede la articolul 2 TUE [131], care este condiția prealabilă necesară pentru egalitate și demnitate umană.

270. În al treilea rând, încălcarea dreptului la viață privată și de familie, protejat de articolul 7 din cartă, contrastează puternic cu valoarea demnității umane.

271. Demnitatea umană, care este negată de normele în discuție, nu este doar un drept fundamental, ci este o valoare fundamentală exprimată la articolul 2 TUE. Pentru a cita un coleg avocat general, „valoarea demnității umane este adevărata *Grundnorm* a constituționalismului european după cel de Al Doilea Război Mondial, în opoziție cu ororile regimurilor totalitare, care au negat ființei umane orice valoare” [132].

272. Mai mult ca oricând, în lumina evoluțiilor actuale la nivel global, este esențial să nu pierdem din vedere motivele pentru care Uniunea Europeană a consacrat valorile prevăzute la articolul 2 TUE și pentru care este vital să reafirmăm și să protejăm aceste valori.

273. În concluzie, considerăm că aceste încălcări ale drepturilor fundamentale demonstrează o abatere semnificativă a normelor în discuție de la modelul unei democrații constituționale care respectă drepturile omului, model reflectat în articolul 2 TUE.

274. Această negare a valorilor consacrate la articolul 2 TUE constituie acel „ceva în plus”, greu de definit, care a determinat Comisia să formuleze al șaselea motiv al acțiunii sale.

275. Pentru toate motivele expuse mai sus, considerăm că Curtea ar trebui să constate că, prin adoptarea Legii de modificare care a condus la instituirea normelor 1, 3, 4, 6 și 7, Ungaria a încălcat articolul 2 TUE.

131 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 septembrie 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punctul 31), și Hotărârea din 23 aprilie 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289, punctul 48).

132 Concluziile avocatului general Pitruzzella prezentate în cauza X (Lipsa motivelor de reziliere) (C-715/20, EU:C:2023:281, punctul 76).

III. Analiză – Partea a doua: Încălcarea dreptului primar și derivat privind libera circulație a serviciilor și a RGPD

276. În această parte a prezentelor concluzii, vom aborda celelalte argumente referitoare la afirmațiile Comisiei potrivit cărora Ungaria ar fi încălcat anumite norme de drept primar și derivat al Uniunii referitoare la libera circulație a serviciilor, precum și RGPD (primele patru motive invocate de Comisie).

A. Primul motiv invocat de Comisie

277. Comisia susține că, prin adoptarea normelor 3, 4, 5 și 6, Ungaria a încălcat Directiva SMAV.

278. La fel ca alte instrumente care reglementează libera circulație a serviciilor pe piața internă, Directiva SMAV se bazează pe principiul recunoașterii reciproce, exprimat ca principiul „țării de origine”. Acest principiu, consacrat la articolul 2 alineatul (1) din Directiva SMAV, implică faptul că furnizorii de servicii mass-media audiovizuale își desfășoară activitatea în conformitate cu legislația statului membru în care sunt stabiliți.

279. În aplicarea acestui principiu, articolul 3 alineatul (1) din Directiva SMAV obligă statul gazdă (destinatarul serviciului MAV) să garanteze libertatea de recepție prin nerestricționarea transmiterii de către prestatori din alte state membre pentru niciunul dintre motivele care se încadrează în domeniile reglementate de directivă.

1. Norma 4

280. Articolul 6a din Directiva SMAV impune statelor membre să ia măsuri corespunzătoare pentru a proteja dezvoltarea fizică, mintală sau morală a minorilor. Aceste măsuri pot consta în limitarea timpului de emisie și trebuie să fie proporționale cu prejudiciul potențial al programului. În cazul în care programul respectă normele care vizează protecția minorilor în statul de origine, acesta ar trebui să fie transmis în mod liber pe teritoriul oricărui alt stat membru.

281. Având în vedere acest cadru legislativ, Comisia susține mai întâi că norma 4, care impune clasificarea programelor care includ „conținut LGBTI” în categoria V, ceea ce înseamnă că acestea pot fi difuzate numai în intervalul orar 22.00-5.00, nu poate fi înțeleasă ca o punere în aplicare a articolului 6a din Directiva SMAV și, prin urmare, reprezintă o restricție privind libera circulație a serviciilor MAV.

282. În memoriul său în apărare, Ungaria susține, în primul rând, că norma 4 a fost adoptată în cadrul punerii în aplicare a articolului 6a din Directiva SMAV. Dincolo de cerința ca conținuturile care prezintă violență nejustificată și pornografie să facă obiectul celor mai stricte măsuri, directiva menționată nu armonizează tipurile de programe considerate dăunătoare pentru minori. Având în vedere o astfel de armonizare minimă, Ungaria susține că ține de autonomia statelor membre, întemeiată pe propriile valori culturale și morale, să stabilească ce programe sunt dăunătoare pentru copii.

283. Cu toate acestea, după cum a susținut Comisia, o decizie privind conținutul care este potențial dăunător pentru copii trebuie să se bazeze pe unele dovezi științifice privind caracterul potențial dăunător al anumitor conținuturi.

284. Așa cum s-a explicat anterior (punctul 111 din prezentele concluzii), Ungaria nu a prezentat nicio astfel de dovadă potrivit căreia programele care includ „conținut LGBTI” ar fi dăunătoare pentru dezvoltarea minorilor. În plus, s-a stabilit (a se vedea partea din prezentele concluzii care răspunde celui de al cincilea motiv al Comisiei) că o asemenea restricție aduce atingere libertății de exprimare și de informare și dreptului la viață privată, fiind totodată discriminatorie și contrară demnității umane a persoanelor LGBTI. Întrucât orice restricții privind libera circulație a serviciilor [133], inclusiv a serviciilor MAV [134], trebuie să respecte drepturile fundamentale, nu se poate admite ipoteza că norma 4 servește protecției minorilor.

285. Prin urmare, norma 4 nu poate fi interpretată ca o punere în aplicare a articolului 6a din Directiva SMAV.

286. Ungaria susține de asemenea că cerința de clasificare se referă numai la programele al căror element central este „conținutul LGBTI”, în timp ce programele în care un atare conținut nu este determinant, ci doar sporadic nu trebuie să fie clasificate în categoria V. Acest lucru ar însemna că un film ce are ca temă viața unei familii LGBTI sau un documentar ce discută despre o schimbare de sex trebuie să fie clasificat în categoria V în Ungaria. Totuși, programele care conțin doar scene ocazionale în care este reprezentat „conținut LGBTI”, precum un cuplu homosexual ținându-se de mână, nu trebuie clasificate în categoria V.

287. Punctul de vedere exprimat de Ungaria nu contrazice afirmația potrivit căreia există o restricție privind libertatea de a difuza programe al căror obiect principal este „conținutul LGBTI”. Potrivit jurisprudenței, o restricție privind prestarea de servicii există nu numai atunci când o măsură națională interzice prestarea de servicii, ci și atunci când împiedică în alt mod activitățile unui prestator de servicii stabilit în alt stat membru sau le face mai puțin atractive [135]. După cum s-a explicat anterior, o astfel de restricție nu este justificată în mod coerent nici de protecția dezvoltării fizice, mentale sau morale a minorilor, nici de dreptul părinților de a-și crește copiii în conformitate cu convingerile lor personale.

288. Prin urmare, norma 4 reprezintă o restricție nejustificată în ceea ce privește furnizarea de servicii MAV.

2. Norma 6

289. Legislația maghiară prevede o excepție de la obligația de clasificare în cazul anunțurilor de interes public și al mesajelor de sensibilizare [136]. Cu toate acestea, norma 6 prevede că un anunț care include „conținut LGBTI” nu poate fi tratat ca atare. Anunțurile media care includ „conținut LGBTI”, de exemplu informații privind organizarea unui marș al diversității (*pride parade*), trebuie să fie supuse procedurii de clasificare și pot (probabil) fi încadrate în categoria V, ceea ce presupune că difuzarea lor este permisă doar în intervalele orare limitate menționate anterior.

133 A se vedea trimiterile de la nota de subsol 21 din prezentele concluzii.

134 A se vedea în acest sens Hotărârea din 22 septembrie 2011, Mesopotamia Broadcast și Roj TV (C-244/10 și C-245/10, EU:C:2011:607, punctul 33), în care Curtea a explicat că orice măsură de restricționare a transmisiei din alte state membre trebuie să fie compatibilă cu drepturile fundamentale prevăzute de cartă. Acest lucru este reiterat în considerentul (16) al Directivei SMAV.

135 A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punctul 12), și Hotărârea din 13 decembrie 2007, Comisia/Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, punctul 17).

136 Ungaria a explicat că un anunț de interes public reprezintă o comunicare de informații care urmărește atragerea atenției publicului asupra unei chestiuni de interes general, în timp ce un mesaj de sensibilizare are drept scop nu doar atragerea atenției, ci și influențarea opiniei publice.

290. În ceea ce privește norma 6, Comisia susține că Ungaria a încălcat articolul 6a din Directiva SMAV.

291. În apărarea sa, Ungaria își justifică acțiunile prin necesitatea protejării minorilor și apărarea dreptului părinților.

292. Cu toate acestea, pentru aceleași motive ca în cazul normei 4, norma 6 nu poate fi justificată prin această necesitate. Împreună cu norma 4, aceasta contravine libertății de exprimare și de informare, precum și dreptului la viață privată al persoanelor LGBTI, fiind totodată discriminatorie pe criterii de sex și orientare sexuală, întrucât supune obligației de clasificare exclusiv anunțurile de interes public care includ conținut LGBTI, iar nu și pe cele care se referă la viața persoanelor heterosexuale și cisgen [137].

293. Prin urmare, norma 6 reprezintă o restricție nejustificată privind furnizarea de servicii MAV, ceea ce contravine articolului 6a din Directiva SMAV.

3. Norma 3

294. În timp ce norma 6 se referă la anunțurile necomerciale, norma 3, cuprinsă în Legea privind publicitatea, se referă la comunicările comerciale. Aceasta interzice punerea la dispoziția minorilor sau accesul acestora la spoturile publicitare care prezintă „conținut LGBTI”.

295. Comisia susține că norma 3 încalcă articolul 9 alineatul (1) litera (c) punctul (ii) din Directiva SMAV, care prevede că statele membre trebuie să se asigure că comunicările comerciale audiovizuale prestate de furnizorii de servicii mass-media respectă interdicția discriminării, printre altele, pe criterii de sex și orientare sexuală. Această dispoziție a Directivei SMAV este expresia principiului general care interzice discriminarea.

296. Directiva SMAV se referă numai la comunicările comerciale care însoțesc sau sunt incluse într-un SMAV [138]. Există în continuare un număr mare de comunicări, precum cele enumerate la articolul 1 litera (h) din Directiva SMAV, și anume publicitatea televizată, sponsorizarea, teleshoppingul și plasarea de produse. Astfel de comunicări intră în domeniul de aplicare al Directivei SMAV.

297. Cu toate acestea, în memoriul său în apărare și în memoriul său în duplică, Ungaria susține că Legea privind publicitatea trebuie coroborată cu Legea privind libertatea presei și cu Legea privind mass-media și că difuzarea reclamelor prin intermediul MAV nu intră sub incidența Legii privind publicitatea.

298. Articolul 1 alineatul (3) din Legea privind publicitatea, în care este introdusă norma 3, prevede că Legea CIV din 2010 (Legea privind libertatea presei) și Legea CLXXXV din 2010 (Legea privind mass-media) se aplică în cazul reclamelor difuzate prin intermediul serviciilor media audiovizuale și radio. Totuși, acest lucru nu demonstrează că Legea privind publicitatea nu este aplicabilă. Dacă intenția legiuitorului maghiar ar fi fost aceea de a preciza că doar aceste două legi reglementează publicitatea transmisă prin intermediul serviciilor media audiovizuale și radio,

137 În acest sens, facem trimitere la partea din prezentele concluzii care analizează al cincilea motiv al Comisiei.

138 A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 februarie 2018, Peugeot Deutschland (C-132/17, EU:C:2018:85, punctele 27 și 28).

textul ar fi utilizat, cel mai probabil, o formulare restrictivă (precum „exclusiv” sau „numai aceste legi se aplică”). Întrucât nu este cazul, Legea privind publicitatea rămâne aplicabilă alături de acestea.

299. Prin urmare, Legea privind publicitatea intră sub incidența Directivei SMAV, iar prin interzicerea conținutului LGBTI, aceasta restrânge prestarea de servicii reglementate de această directivă. În același mod în care s-a arătat anterior în legătură cu normele 4 și 6, norma 3 reprezintă o restricție nejustificată a prestării serviciilor de comunicare audiovizuală, contrară articolului 9 alineatul (1) litera (c) punctul (ii) din Directiva SMAV.

4. Norma 5

300. Norma 5 obligă Consiliul pentru Mass-media să solicite unui alt stat membru să ia măsuri cu privire la încălcările comise de un furnizor de SMAV aflat sub jurisdicția statului respectiv care difuzează programe în Ungaria și care a încălcat normele maghiare de clasificare privind conținutul LGBTI.

301. Comisia susține că norma 5 încalcă principiul țării de origine, enunțat la articolul 2 și la articolul 3 alineatul (1) din Directiva SMAV, prin faptul că instituie un mecanism prin care statul membru de recepționare urmărește să oblige statul membru de origine să asigure respectarea normelor sale în alte condiții decât cele prevăzute de directivă.

302. Articolul 3 alineatul (2) din Directiva SMAV prevede posibilitatea unei derogări provizorii de la obligația statului membru de recepționare de a permite recepționarea serviciilor MAV provenite din alte state membre. Acest lucru este posibil numai în cazul în care un furnizor din celălalt stat membru încalcă în mod manifest, serios și grav articolul 6 alineatul (1) litera (a) sau articolul 6a alineatul (1) din Directiva SMAV.

303. Cu toate acestea, în opinia Comisiei, cu care suntem de acord, articolul 3 alineatul (2) nu poate fi interpretat astfel încât să permită unui stat membru să creeze o dispoziție paralelă specifică în dreptul său național pentru a-și extinde normele la prestatorii de servicii aflați sub jurisdicția unui alt stat membru și să aplice un prag de intervenție inferior celui stabilit la articolul 3 alineatul (2) menționat.

304. Ungaria susține însă că norma 5 nu a fost concepută pentru punerea în aplicare a articolului 3 alineatul (2) din Directiva SMAV, ci a articolului 4 alineatul (2) din aceasta.

305. În temeiul dispoziției menționate, statele membre care și-au exercitat libertatea de a impune norme mai detaliate sau mai stricte furnizorilor de servicii mass-media în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) pot, în mod excepțional, să solicite statului membru de origine să ceară furnizorilor de servicii aflați sub jurisdicția sa să respecte normele respective, iar aceasta numai în cazul în care serviciile lor mass-media sunt orientate în întregime sau în mare parte către teritoriul statului membru de recepționare [139].

306. Această dispoziție se aplică, așadar, numai în cazul în care un stat membru a făcut uz de posibilitatea sa de a adopta norme mai stricte în domenii coordonate.

[139] Aceste două criterii sunt impuse de articolul 4 alineatul (2) litera (a) și, respectiv, de articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Directiva SMAV.

307. Protecția minorilor împotriva serviciilor MAV potențial dăunătoare este, într-adevăr, un domeniu coordonat de articolul 6a alineatul (1) din Directiva SMAV.

308. Cu toate acestea, normele privind clasificarea programelor SMAV (normele 4 și 6) nu pot fi interpretate ca norme mai stricte în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva SMAV, întrucât astfel de norme, în conformitate cu modul de redactare a aceleiași dispoziții, trebuie să fie conforme cu dreptul Uniunii.

309. Astfel cum s-a explicat anterior, normele respective nu sunt în conformitate cu dreptul Uniunii, deoarece restricționează furnizarea de servicii MAV și încalcă mai multe drepturi fundamentale garantate de cartă, fără nicio justificare acceptabilă [140]. Cu alte cuvinte, o dispoziție națională care încalcă articolul 6a alineatul (1) din Directiva SMAV nu poate constitui o astfel de normă „mai detaliată sau mai strictă” în sensul articolului 4 alineatul (2) din aceasta, întrucât o normă întemeiată pe încălcarea acestei directive nu poate constitui o punere în aplicare legitimă a derogării prevăzute la articolul 4.

310. Pentru acest motiv, Ungaria nu poate invoca articolul 4 alineatul (2) din Directiva SMAV pentru a justifica natura restrictivă a normei 5.

311. Pentru motivele care precedă, norma 5 încalcă articolul 2 și articolul 3 alineatul (1) din Directiva SMAV.

B. Al doilea motiv invocat de Comisie

312. Comisia susține că normele 1 și 3 restrâng furnizarea de servicii ale societății informaționale și încalcă astfel Directiva privind comerțul electronic.

313. Norma 1 interzice destinatarilor Legii privind protecția copilului [141] să pună la dispoziția minorilor „conținut LGBTI”. Astfel cum s-a explicat mai sus, norma 3 interzice punerea la dispoziția minorilor a „conținutului LGBTI” în comunicările comerciale. Comisia consideră că ambele norme restricționează furnizarea de servicii ale societății informaționale, contrar articolului 3 alineatul (2) din Directiva privind comerțul electronic, care, la fel ca articolul 2 și articolul 3 alineatul (1) din Directiva SMAV, interzice statelor membre de recepție să impună restricții în domenii coordonate furnizorilor de servicii ale societății informaționale din alte state membre.

1. Normele 1 și 3 se încadrează în domeniile coordonate în sensul Directivei privind comerțul electronic

314. Principala apărare a Ungariei în cadrul prezentului motiv este că aceste două norme nu intră sub incidența articolului 3 alineatul (2) din Directiva privind comerțul electronic, care se referă numai la domenii coordonate, iar cele două norme în cauză nu privesc astfel de domenii.

[140] A se vedea secțiunea B.5 din partea a doua a prezentelor concluzii.

[141] În temeiul articolului 1 alineatul (1), printre aceștia se numără statul, autoritățile locale, persoanele fizice și entitățile juridice cu responsabilități în domeniul protecției copilului, precum și alte organizații fără personalitate juridică.

315. Potrivit Ungariei, norma 1 nu se aplică serviciilor societății informaționale. Aceasta se adresează exclusiv instituțiilor care oferă îngrijire și protecție copiilor în condițiile în care acestea nu pot fi asigurate de familie și vizează obligațiile acestor instituții față de copiii aflați în grija lor. Întrucât norma 1 nu prevede cerințe pentru furnizorii de servicii ale societății informaționale, Ungaria susține că articolul 3 alineatul (2) din Directiva privind comerțul electronic nu se aplică în cazul normei respective.

316. În mod similar, Ungaria susține că norma 3 nu se încadrează în domeniile coordonate ale directivei, întrucât Legea privind publicitatea nu reglementează în mod specific serviciile societății informaționale.

317. Potrivit articolului 2 litera (a) din Directiva privind comerțul electronic coroborat cu articolul 1 alineatul (1) litera (b) din Directiva (UE) 2015/1535 [142], „servicii ale societății informaționale" înseamnă „orice serviciu prestat în mod normal în scopul obținerii unei remunerații, la distanță, prin mijloace electronice și la solicitarea individuală a beneficiarului serviciului" [143].

318. Potrivit articolului 2 litera (h) din Directiva privind comerțul electronic, prin domenii coordonate ale acestei directive se înțelege „cerințele specificate în cadrul legislativ din statele membre, aplicabile furnizorilor de servicii ale societății informaționale [*sau serviciilor societății informaționale*], *indiferent* dacă sunt de *natură generală* sau concepute special pentru aceștia" [144].

319. Prin urmare, potrivit acestei dispoziții, domeniile coordonate sunt de asemenea cerințele pe care statele membre le impun serviciilor societății informaționale în sine. Aceeași dispoziție explică în continuare că aceste cerințe nu trebuie impuse în mod specific serviciilor societății informaționale, ci pot fi impuse cu titlu general. Impunerea unei restricții privind conținutul unui serviciu care poate fi furnizat ca serviciu al societății informaționale se încadrează, așadar, în domeniile coordonate, chiar dacă dispoziția națională în cauză nu vizează în mod specific reglementarea serviciilor societății informaționale.

320. Acest lucru este confirmat de articolul 2 litera (h) punctul (i) a doua liniuță din Directiva privind comerțul electronic, care prevede în mod specific că domeniile coordonate se referă la cerințele pe care furnizorul de servicii trebuie să le respecte în ceea ce privește printre altele „cerințe[le] legate de calitatea sau conținutul serviciului, inclusiv în materie de publicitate […]".

321. Atât norma 1, cât și norma 3 exclud posibilitatea de a prezenta copiilor anumite conținuturi care pot fi oferite de furnizorii de servicii ale societății informaționale. Prin urmare, acestea se încadrează în domeniile coordonate.

142 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO 2015, L 241, p. 1).

143 Potrivit articolului 1 alineatul (1) litera (b) punctul (ii) din Directiva 2015/1535, „prin mijloace electronice" se înțelege că serviciul este transmis inițial și primit la destinație prin intermediul echipamentului electronic pentru prelucrarea (inclusiv arhivarea digitală) și stocarea datelor și este transmis integral, transferat și recepționat prin cablu, radio, mijloace optice sau alte mijloace electromagnetice.

144 Sublinierea noastră. A se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 2020, A (Publicitatea și vânzare de medicamente online) (C-649/18, EU:C:2020:764, punctele 87 și 88).

2. Norma 1 intră în domeniul de aplicare al Directivei privind comerțul electronic

322. În ceea ce privește norma 1, Ungaria susține că destinatarii săi nu furnizează servicii ale societății informaționale și nici servicii în sensul modului în care dreptul Uniunii definește această noțiune, întrucât activitățile lor nu sunt, în principiu, oferite în schimbul unei remunerații. Prin urmare, aceasta susține că norma 1 nu intră în domeniul de aplicare al Directivei privind comerțul electronic.

323. În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, „de libertatea de prestare a serviciilor beneficiază atât prestatorul, cât și destinatarul serviciilor” [145].

324. Prin urmare, chiar dacă destinatarii normei 1 nu furnizează servicii ale societății informaționale, aceștia sunt totuși descurajați să utilizeze astfel de servicii. De exemplu, un centru de îngrijire de zi pentru copii nu are niciun motiv să utilizeze filme sau desene animate disponibile pe o platformă digitală din alte state membre dacă acestea au „conținut LGBTI”. Instituția respectivă sau orice altă instituție vizată de norma 1 nu ar avea de asemenea niciun motiv să efectueze cumpărături online pentru a cumpăra o carte sau orice alt material cu conținut LGBTI, având în vedere că nu ar putea utiliza materialul respectiv în activitățile sale în temeiul normei 1. Această restricție privind utilizarea anumitor servicii de către potențialii beneficiari reprezintă o restricție privind furnizarea unor astfel de servicii dintr-un stat membru în altul [146].

325. Prin urmare, situațiile reglementate de norma 1 pot intra în domeniul de aplicare al Directivei privind comerțul electronic.

3. Normele 1 și 3 restricționează serviciile societății informaționale

326. Atât norma 1, cât și norma 3 restrâng furnizarea de servicii ale societății informaționale, fie și numai prin faptul că recepționarea acestor servicii devine mai puțin atractivă pentru persoanele vizate de normele respective (așa cum este cazul normei 1).

327. Asemenea restricții nu pot fi justificate deoarece sunt lipsite de justificări viabile din motive de interes public și încalcă mai multe drepturi protejate de cartă, după cum s-a demonstrat anterior [147].

328. În consecință, atât norma 1, cât și norma 3 încalcă articolul 3 alineatul (2) din Directiva privind comerțul electronic.

C. Al treilea motiv al Comisiei

329. Comisia susține că normele 1, 3 și 7 restrâng de asemenea furnizarea de servicii, altele decât serviciile audiovizuale sau serviciile societății informaționale. Astfel de restricții ar fi contrare articolelor 16 și 19 din Directiva privind serviciile, precum și articolului 56 TFUE.

145 A se vedea trimiterile de la nota de subsol 29 din prezentele concluzii.

146 A se vedea trimiterile de la nota de subsol 28 din prezentele concluzii.

147 A se vedea partea întâi B din prezentele concluzii, referitoare la al cincilea motiv al Comisiei.

330. Împreună cu articolul 56 TFUE, Directiva privind serviciile impune norme generale care permit aplicarea recunoașterii reciproce în domeniul serviciilor, altele decât serviciile audiovizuale sau ale societății informaționale [148]. Articolele 16 și 19 din Directiva privind serviciile interzic statelor membre să impună prestatorilor de servicii sau beneficiarilor de servicii restricții care nu sunt justificate de motive de interes general și care nu sunt proporționale cu asemenea motive.

1. Normele 1 și 3

331. Într-adevăr, este posibil să se imagineze că norma 1 restrânge furnizarea altor tipuri de servicii decât serviciile audiovizuale sau ale societății informaționale în același mod în care le restrânge pe acestea din urmă. Un singur exemplu este suficient pentru a dovedi acest lucru. Furnizorii de servicii de îngrijire a copiilor care intră sub incidența normei 1 ar fi descurajați să contracteze un spectacol de teatru de păpuși care prezintă viața persoanelor LGBTI, deoarece nu ar putea să îl prezinte copiilor pe care îi îngrijesc [149].

332. Întrucât destinatarii normei 1 intră sub incidența normelor Uniunii în calitate de destinatari ai serviciilor, și nu în calitate de prestatori de servicii, excepția privind serviciile sociale, prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (j) din Directiva privind serviciile, este irelevantă.

333. În egală măsură, în ceea ce privește norma 3, publicitatea realizată prin alte mijloace decât SMAV sau electronic, cum ar fi cazul afișelor, dacă includ conținut LGBTI, nu ar putea fi expusă în Ungaria în locuri în care copiii ar putea-o vedea, ceea ce înseamnă cel puțin toate spațiile publice.

334. Prin urmare, normele 1 și 3 contravin în mod clar și nejustificat normelor generale privind interzicerea restricțiilor privind libera prestare a serviciilor prevăzute la articolele 16 și 19 din Directiva privind serviciile și la articolul 56 TFUE.

2. Norma 7

335. Aceasta înseamnă că mai rămâne de analizat norma 7. Această normă face parte din Legea educației publice naționale și se opune promovării (dar nu reprezentării) de „conținut LGBTI” în contextul educației sexuale.

336. Ungaria contestă faptul că dreptul Uniunii se poate aplica activităților educaționale și susține că norma 7 nu poate, prin urmare, să încalce nici Directiva privind serviciile, nici articolul 56 TFUE.

[148] Cu toate acestea, anumite tipuri de servicii sunt excluse din domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile prin articolul 2 alineatul (2) din aceasta.

[149] Aceștia ar fi calificați drept potențiali destinatari ai acestor servicii în conformitate cu Directiva privind serviciile sau, în cazul în care serviciul în cauză nu intră în domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile în temeiul articolului 2 alineatul (2) din aceasta (cum ar fi, de exemplu, un serviciu de asistență medicală), ei ar fi calificați astfel în mod direct în conformitate cu articolul 56 TFUE. A se vedea, în acest sens, Hotărârea din 14 iulie 2016, Promoimpresa ș.a. (C-458/14 și C-67/15, EU:C:2016:558, punctul 62).

337. Am explicat deja la punctul 56 din prezentele concluzii că serviciile educaționale, atunci când sunt furnizate contra cost, intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Din această perspectivă, norma 7 poate într-adevăr să restrângă serviciile de educație sau de informare a tinerilor cu privire la sexualitate atunci când acestea sunt furnizate în afara sistemului public de învățământ sau în cadrul acestui sistem, dar de către prestatori externi.

338. Având în vedere că norma 7 interzice doar promovarea, și nu și prezentarea de „conținut LGBTI”, o restricție privind prestarea de servicii ar putea fi eventual justificată de necesitatea „imparțialității” în educație. Cu toate acestea, astfel cum s-a explicat deja, această normă nu este neutră, ci direct discriminatorie, întrucât nu interzice promovarea oricărui tip de viață sau comportament sexual, ci doar promovarea vieții sexuale sau a comportamentului persoanelor LGBTI.

339. Pentru motive identice cu cele enunțate în legătură cu normele 1, 3, 4, 5 și 6, norma 7 încalcă drepturile fundamentale, în special articolul 21 din cartă, și, prin urmare, nu poate fi justificată.

340. Prin urmare, norma 1, norma 3 și norma 7 încalcă toate Directiva privind serviciile și articolul 56 TFUE.

D. Al patrulea motiv al Comisiei

341. Comisia susține că norma 8, cuprinsă în Legea privind sistemul cazierelor judiciare, încalcă articolul 10 din RGPD coroborat cu articolul 8 alineatul (2) din cartă.

342. Norma 8 mandatează organismele care au acces la datele înregistrate să ofere „persoanelor autorizate” acces direct la cazierele judiciare ale persoanelor condamnate pentru infracțiuni sexuale împotriva copiilor. În ceea ce privește calificarea drept „persoane autorizate”, articolul 75/B alineatul (3) din Legea privind sistemul cazierelor judiciare prevede că punerea la dispoziție a datelor înregistrate este permisă numai în cazul în care persoana care solicită aceste date este un adult care fie este rudă, fie educă, supraveghează sau îngrijește o persoană care nu a împlinit vârsta de 18 ani.

343. Potrivit Comisiei, a avut loc o încălcare deoarece norma 8 nu precizează cu suficientă claritate cine este autorizat să depună o cerere de furnizare de date și, prin urmare, nu oferă garanții suficiente pentru drepturile și libertățile persoanelor vizate în ceea ce privește condițiile de acces la datele lor cu caracter personal.

344. În memoriul său în apărare, Ungaria susține că norma 8 trebuie coroborată cu articolul 8:1 alineatul (1) din Codul civil maghiar (Polgári törvénykönyv), care definește noțiunea de „rudă apropiată” ca incluzând soții, ascendenții în linie directă, copiii (inclusiv copiii adoptați, copiii vitregi și copiii aflați în plasament), frații, partenerii de viață, afinii și alte persoane cu care există relații de familie. Acest stat membru arată de asemenea că, în conformitate cu diferite dispoziții din Codul civil, persoanele responsabile de custodia sau întreținerea minorilor – precum părinții care exercită autoritatea părintească, tutorii, părinții adoptivi și persoanele care sprijină un părinte în cadrul aceleiași gospodării – sunt de asemenea îndreptățite să solicite accesul la datele prevăzute de Legea privind sistemul cazierelor judiciare. Pentru aceste motive, Ungaria susține că lista persoanelor autorizate este configurată în mod adecvat și beneficiază, în fapt, de garanții suplimentare prin stabilirea unor criterii de acces, și anume acelea că (a) persoana autorizată trebuie să considere că datele respective sunt „probabil necesare” în scopul procedurii și (b) „ar fi în mod disproporționat de dificil să obțină informațiile relevante pe altă cale”.

345. Cu titlu preliminar, obiectivul urmărit de RGPD, astfel cum este prevăzut la articolul 1 și în considerentele (1) și (10) ale acestuia, constă printre altele în asigurarea unui nivel ridicat de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice, în special a dreptului acestora la viață privată în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, astfel cum este consacrat la articolul 8 alineatul (1) din cartă și la articolul 16 alineatul (1) TFUE, care, în mod similar, recunoaște tuturor persoanelor fizice dreptul la protecția datelor lor cu caracter personal. În special în acest scop, RGPD prevede că orice prelucrare a datelor cu caracter personal trebuie să respecte principiile referitoare la prelucrarea datelor stabilite la articolul 5 din RGPD. Pentru ca prelucrarea să fie legală, trebuie îndeplinită una dintre condițiile enumerate la articolul 6 din acest regulament [150].

346. În acest sens, prelucrarea datelor este legală în temeiul articolului 6 alineatul (1) litera (e) din RGPD dacă este necesară „pentru îndeplinirea unei sarcini care servește unui interes public sau care rezultă din exercitarea autorității publice”. Articolul 10 impune restricții suplimentare privind prelucrarea datelor din cazierul judiciar, impunând controlul de către o autoritate de stat sau autorizarea prin lege, însoțită de garanții adecvate.

347. Curtea a clarificat că RGPD nu impune o interdicție absolută privind divulgarea datelor cu caracter personal de către autoritățile publice, atât timp cât divulgarea servește unui interes public legitim și include o protecție adecvată a drepturilor și libertăților persoanelor vizate [151]. În aceeași ordine de idei, articolul 8 alineatul (2) din cartă prevede că datele cu caracter personal trebuie printre altele să fie prelucrate „în scopurile precizate și pe baza consimțământului persoanei interesate sau în temeiul unui alt motiv legitim prevăzut de lege”.

348. Protecția minorilor împotriva persoanelor care le-ar putea cauza prejudicii reprezintă, fără îndoială, un interes public de cea mai mare importanță, care poate justifica, așadar, divulgarea datelor cu caracter personal. În același timp, datele privind cazierul judiciar sunt extrem de sensibile și ar putea conduce la stigmatizare. Divulgarea acestora poate avea un impact grav asupra vieții private și profesionale a unei persoane, necesitând o justificare strictă și garanții juridice clare [152].

349. Prin urmare, pentru a pune în balanță aceste două interese, măsurile naționale menite să atingă obiectivul de protecție a minorilor trebuie să fie evaluate în funcție de cerințele proporționalității.

350. În această privință, Ungaria susține că regimul datelor instituit prin norma 8 este justificat și proporțional în raport cu obiectivul său.

351. Nu suntem de acord. În opinia noastră, norma 8 depășește ceea ce este necesar pentru asigurarea protecției minorilor.

352. În primul rând, categoria de persoane autorizate să acceseze date cu caracter personal referitoare la condamnări penale legate de infracțiuni sexuale împotriva copiilor în temeiul articolului 8 este prea imprecisă și prea largă pentru a respecta articolul 10 din RGPD. În contextul autorizării accesului autorităților naționale competente la datele cu caracter personal,

150 A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 ianuarie 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2, punctele 21-25 și jurisprudența citată).

151 A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 martie 2024, Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, punctele 46-49 și jurisprudența citată).

152 A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 martie 2024, Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, punctele 52-54 și jurisprudența citată).

Curtea a statuat că, pentru a îndeplini cerința proporționalității, reglementarea națională care permite un astfel de acces „trebuie să prevadă […] norme clare și precise care să reglementeze conținutul și aplicarea măsurii respective și să impună o serie de cerințe minime astfel încât persoanele ale căror date cu caracter personal sunt vizate să dispună de garanții suficiente care să permită protejarea în mod eficient a acestor date împotriva riscurilor de abuz”[153]. Acest lucru ar trebui să se aplice și în ceea ce privește accesul persoanelor private la datele cu caracter personal. În plus, principiul transparenței, astfel cum este consacrat la articolul 5 alineatul (1) din RGPD, impune ca orice informații și comunicări referitoare la prelucrarea respectivelor date cu caracter personal să fie „ușor accesibile”.

353. Din această perspectivă, considerăm că categoria „persoanelor autorizate” care pot să formuleze o cerere de furnizare de date în temeiul normei 8 nu este suficient definită și limitată de diferitele dispoziții cuprinse atât în Legea privind sistemul cazierelor judiciare, cât și în Codul civil maghiar.

354. Ar trebui să fie evident pentru persoanele fizice faptul că datele cu caracter personal care le privesc sunt colectate, prelucrate și divulgate într-un mod compatibil cu principiile protecției datelor. Aceasta nu va fi însă situația dacă persoana vizată este nevoită să navigheze printr-un ansamblu complex și fragmentat de dispoziții legale naționale, niciuna dintre acestea neindicând în mod clar relațiile dintre ele, generând astfel confuzie inutilă și ineficiență procedurală.

355. În al doilea rând, condițiile materiale de acces nu sunt definite suficient de precis de dreptul național pentru a permite autorității competente să verifice dacă un astfel de acces este justificat și necesar.

356. În special, facem trimitere la articolul 75/B alineatul (3) litera (b) din Legea privind sistemul cazierelor judiciare, care prevede că accesul se acordă persoanei autorizate care consideră că accesul la date este necesar în scopuri specifice și care ar întâmpina dificultăți evidente în încercarea de a le obține prin alte mijloace.

357. În acest caz, în mod clar, norma 8, coroborată cu articolul 75/B alineatul (3) litera (b) din Legea privind sistemul cazierelor judiciare, prevede o simplă declarație pe proprie răspundere și plasează efectiv evaluarea necesității și a proporționalității în mâinile persoanei solicitante, iar nu ale autorității competente responsabile cu supravegherea accesului la cazierul judiciar.

358. În opinia noastră, o declarație pe proprie răspundere privind necesitatea este incompatibilă cu articolul 10 din RGPD și cu articolul 8 din cartă și se pretează unei aplicări discreționare.

359. Prin urmare, condițiile stabilite de norma 8 și de alte dispoziții din Legea privind sistemul cazierelor judiciare nu constituie garanții suficiente în sensul dispozițiilor RGPD și al articolului 8 din cartă.

360. Prin urmare, norma 8 încalcă articolul 10 din RGPD și articolul 8 alineatul (2) din cartă, astfel cum susține Comisia.

[153] Hotărârea din 2 martie 2021, H. K. (C-746/18, EU:C:2021:152, punctul 48), și Hotărârea din 24 februarie 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Prelucrarea datelor cu caracter personal în scopuri fiscale) (C-175/20, EU:C:2022:124, punctul 55).

IV. Cheltuielile de judecată

361. Comisia a solicitat obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Ungaria a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

362. Conform articolului 140 alineatul (1) din același regulament, statele membre intervenient, precum și Parlamentul European suportă propriile cheltuieli de judecată.

V. Concluzie

363. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții:

(1) Constatarea faptului că, prin adoptarea pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény (Legea nr. LXXIX din 2021 de stabilire a unor măsuri mai stricte împotriva infractorilor pedofili și de modificare a anumitor legi pentru protecția copiilor), Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii, după cum urmează:

– prin interzicerea, prin Legea privind protecția copilului, a accesului minorilor la conținuturi care promovează sau reprezintă divergențele față de identitatea personală corespunzătoare sexului de la naștere, schimbarea sexului sau homosexualitatea, Ungaria a încălcat articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă („Directiva privind comerțul electronic”), articolele 16 și 19 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne, articolul 56 TFUE, articolele 1, 7, 11 și 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („carta”) și articolul 2 TUE;

– prin interzicerea, prin Legea privind publicitatea, a accesului minorilor la publicitate care promovează sau reprezintă divergențele față de identitatea personală corespunzătoare sexului de la naștere, schimbarea sexului sau homosexualitatea, Ungaria a încălcat articolul 9 alineatul (1) litera (c) punctul (ii) din Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale), articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2000/31, articolele 16 și 19 din Directiva 2006/123, articolul 56 TFUE, articolele 1, 7, 11 și 21 din cartă și articolul 2 TUE;

– prin impunerea, prin Legea privind mass-media, a unei obligații în sarcina furnizorilor de servicii mass-media care oferă servicii mass-media liniare de a clasifica toate programele al căror obiectiv principal este promovarea sau reprezentarea divergențelor față de identitatea personală corespunzătoare sexului de la naștere, a schimbării sexului sau a homosexualității în categoria V și, prin urmare, de a difuza aceste programe numai între orele 22.00 și 5.00 și prin excluderea unor astfel de programe de la calificarea drept mijloace de informare în masă de interes public sau drept publicitate benefică din punct de vedere social, Ungaria a

încălcat articolul 6a alineatul (1) din Directiva 2010/13, articolele 1, 7, 11 și 21 din cartă și articolul 2 TUE;

– prin impunerea, prin Legea privind mass-media, a unei obligații în sarcina Consiliului pentru Mass-media de a solicita statului membru sub jurisdicția căruia își desfășoară activitatea furnizorul de servicii mass-media să pună în aplicare măsuri eficace pentru a elimina orice încălcare identificată de Consiliul pentru Mass-media, Ungaria a încălcat articolul 2 și articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2010/13;

– prin interzicerea, prin Legea educației publice naționale, a promovării divergențelor față de identitatea personală corespunzătoare sexului de la naștere, a schimbării sexului sau a homosexualității în educația legată de cultura sexuală, viața sexuală, orientarea sexuală și dezvoltarea sexuală, Ungaria a încălcat articolele 16 și 19 din Directiva 2006/123, articolul 56 TFUE, articolele 1, 7, 11 și 21 din cartă și articolul 2 TUE;

– prin impunerea, prin Legea privind sistemul cazierelor judiciare, în sarcina organismului cu acces direct la datele înregistrate a obligației de a pune la dispoziția persoanelor autorizate datele înregistrate privind persoanele care au comis infracțiuni sexuale împotriva minorilor, Ungaria a încălcat articolul 10 din Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor), precum și articolul 8 alineatul (2) din cartă;

(2) Obligarea Ungariei la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate de Comisia Europeană;

(3) Obligarea Regatului Belgiei, a Regatului Danemarcei, a Republicii Federale Germania, a Irlandei, a Republicii Elene, a Regatului Spaniei, a Republicii Estonia, a Republicii Franceze, a Marelui Ducat al Luxemburgului, a Republicii Malta, a Regatului Țărilor de Jos, a Republicii Austria, a Republicii Portugheze, a Republicii Slovenia, a Republicii Finlanda, a Regatului Suediei, precum și a Parlamentului European la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.